

MASTER



Les services juridiques en milieu rural (Afrique de l'Ouest)

Rapport d'un séminaire
tenu à Lomé du 9 au 13 février 1987
organisé conjointement par la
Commission internationale de juristes
et la
Fédération des organisations non gouvernementales
au Togo

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

La CIJ autorise la reproduction d'extraits de ses publications sous réserve d'indication de la source. Une copie de la publication contenant l'extrait doit être adressée au siège de la CIJ à l'adresse suivante:

P.O.Box 120, CH-1224 Chêne-Bougeries/Genève, Suisse

Copyright ©, Commission internationale de juristes, 1987

ISBN 92 9037 034 3

Sommaire

Préface, par Niall MacDermot, Secrétaire général de la Commission internationale de juristes	5
Discours de bienvenue, par Anani Dosseh, Président de la Fédération des organisations non-gouvernementales au Togo	7
Remarques préliminaires, par Demba Diallo, Bâtonnier de l'Ordre des avocats du Mali	10
Discours d'ouverture de Anani Mawugbé, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux du Togo	12
Rapport introductif sur les services juridiques en milieu rural, par Adama Dieng, Conseiller juridique à la CIJ	15
La réceptivité du droit en milieu rural au Mali, par Ousmane A. Bocoum	26
Les difficultés de la réceptivité du droit en milieu rural: le cas du Mali, par Djibonding Dembéle	35
Identification des problèmes juridiques qui se posent en milieu rural et esquisse de solutions: étude du cas de la sous-préfecture de Kounkané (Sénégal), par Ibrahima Khalil Diallo	41
Un pari pour la démocratie ou le problème de la participation des populations rurales à la vie juridique de l'Etat, par Malamine Kourouma	54
L'expérience sénégalaise des services juridiques en milieu rural, par Fatim Ndiaye et Mazide Ndiaye	65
Réforme agro-foncière et implications juridiques en milieu rural au Burkina-faso, par Yarga Larba et Hubert Ouedraogo	79
Le droit foncier ivoirien entre la tradition et le modernisme, par Hyacinthe Sarassoro	87
L'action des ONG au Niger, par Gérard Seydou Dadi	95

Les difficultés dans l'application des lois en zone rurale: le cas du Mali, par Moustapha Soumaré	105
La théorie des systèmes agraires, par Thioune Mamadou Moustapha	110
La réceptivité du droit en milieu rural au Niger, par Amadou Tankoano, Ibrahima Khalil Diallo et Djibo Maïga	116
L'expérience sénégalaise dans la formation des para-juristes, par Sadel Ndiaye	135
Réflexions personnelles sur des difficultés que rencontrent les populations rurales au Togo, par Dzahini Abotsi	139
Rapport final du Groupe I sur l'identification des problèmes socio-juridiques en milieu rural	141
Rapport final du Groupe II sur le profil et la formation du para-juriste	143
Recommandations finales	146
Appel de Lomé	148
Motion de remerciements	150
Liste des participants	151

Préface

En avril 1983, le séminaire conjoint CODESRIA/CIJ sur le thème «Développement et services juridiques en Afrique» répondait à une préoccupation majeure de la CIJ qui remonte à 1978, à l'occasion du colloque de Dakar qu'elle avait organisé sur le thème du Développement et des droits de l'homme. Ce colloque, en examinant la contribution que les juristes peuvent apporter dans le processus de développement, avait été confronté au simple fait que dans la plupart des pays en développement 80% à 90% de la population vivent dans les zones rurales où les problèmes de développement sont les plus ardues, alors que les juristes sont plutôt basés dans les villes. Une des conséquences de cette situation est que les juristes savent très peu ou rien des problèmes auxquels sont confrontés les populations rurales, qui elles-mêmes savent très peu ou ignorent tout du droit et des juristes.

Dès lors, face à cette insuffisance ou absence totale de ressources juridiques en milieu rural, la CIJ s'est employée à identifier les meilleurs moyens d'assister les avocats et autres juristes du Tiers Monde à s'impliquer davantage dans le processus de développement. Conséquemment, elle a organisé des séminaires à Bogota (1979) pour l'Amérique latine, Penang (1981) et Lucknow (1982) pour l'Asie sur le thème du développement rural et des droits de l'homme.

Au moment du séminaire conjoint CODESRIA/CIJ, il existait dans ces deux continents plusieurs projets destinés à trouver les moyens de motiver les juristes pour qu'ils apportent assistance aux populations rurales, y compris la formation de para-juristes appelés à servir de relais entre les avocats et les populations rurales.

Rien de tel n'existait en Afrique, tout au moins à notre connaissance. Aussi, le séminaire devait-il recommander que soient trouvés les moyens de faire descendre le Droit au niveau des masses, et que celles-ci avec l'aide des juristes puissent s'organiser autour du Droit.

La mise en oeuvre de cette recommandation se traduit par la tenue

en avril 1984, à Tambacounda, Sénégal, d'un séminaire national sur les services juridiques en milieu rural regroupant des juristes et des experts en développement. A la suite, un projet-pilote démarra au Sénégal avec la participation d'étudiants de l'université de Dakar et de membres d'ONG pour le développement.

En octobre de la même année, un séminaire international de la CIJ fut organisé au Kenya sur le même thème regroupant des juristes, des experts en développement et des hommes d'églises venant de 14 pays anglophones d'Afrique. Depuis, des projets pilotes ont été initiés dans certains de ces pays.

Toutefois, le travail remarquable accompli au Sénégal, notamment la formation de para-juristes, a incité la CIJ à organiser en février 1987, à Lomé, un séminaire international francophone conjointement avec la Fédération des organisations non gouvernementales au Togo. Ce séminaire a regroupé des enseignants en droit, des représentants d'ONG pour le développement, des avocats et des chercheurs du Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

Ce rapport contient un large éventail de communications traitant de sujets intrinsèquement liés, allant de la réceptivité du droit en milieu rural aux difficultés que rencontrent les ONG pour le développement, en passant par les problèmes juridiques qui se posent aux populations rurales. Il constitue, à n'en pas douter, un outil précieux non seulement pour ceux qui vont initier des projets de formation de para-juristes, mais pour tous ceux qui ont à coeur le développement économique et social des populations africaines.

Il importe de signaler que les participants au séminaire ont lancé un Appel à tous les chefs d'Etat et de gouvernement africains, à tous les professionnels du droit, à toutes les ONG concernées et à toutes les bonnes volontés en vue de l'implantation de projets de services juridiques en milieu rural. En outre, ils se sont engagés à mettre en oeuvre, dans leurs pays respectifs, les recommandations du séminaire publiées dans ce rapport.

La Commission internationale de juristes exprime sa profonde gratitude à son Excellence le Général Gnassingbe Eyadema, Président de la République du Togo pour le soutien moral qu'il a prodigué aux participants tout au long de leur séjour.

Enfin, elle adresse ses remerciements à la Fondation Ford, au Centre de recherches pour le développement international (Canada) et à MISE-RIOR (RFA) pour leur soutien financier qui a permis la tenue du séminaire.

Niall MacDermot
Secrétaire général

Commission internationale de juristes

Septembre 1987

Discours de bienvenue
de
Anani Dosseh
Président de la FONGTO

La Fédération des organisations non gouvernementales au Togo est heureuse d'accueillir la Commission internationale de juristes, venue nous apporter ses réflexions et ses expériences dans le domaine de la connaissance populaire du Droit en milieu rural.

La Fédération des ONG au Togo est née en effet de la nécessité de rencontre et de dialogue entre les ONG en vue d'une action plus concertée et solidaire de celles-ci pour un développement intégral de l'homme tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

Votre démarche vers nous inaugure cette plate-forme de concertation par un sujet important puisqu'il s'agit de l'exercice des droits et des devoirs de l'homme dans son milieu.

Nous saluons avec reconnaissance et amitié le Représentant de la Commission internationale de juristes, les experts du groupe, les avocats et éminents juristes et nous leur disons de se sentir ici comme chez eux et de jouir pleinement des prérogatives de dialogue, de liberté, d'amitié et de solidarité qui dans une interaction de réciprocité sont en même temps les causes et fruits de la paix que nous vivons ici depuis plus de deux décennies. Il vous sera donné, honorables hôtes, d'apprécier cette paix et l'artisan inlassable de cette œuvre à travers les faits et la vie, et certainement si les conditions le permettent, par un contact avec l'homme du 13 janvier, le Président de la République le Général Gnassingbé Eyadema. Vous qui avez un sens aigu des réalités humaines comme qui dirait le flair humain vous aurez tôt fait d'en percevoir les vraies dimensions.

C'est vous dire, Mesdames, Mesdemoiselles et Messieurs que cette conférence qui se situe au lendemain des festivités du 20ème anniversaire de la libération nationale, trouve ici une naturelle consonnance, un milieu propice à l'expression, une terre féconde pour accueillir vos expériences.

Il ne faut sans doute pas sous-estimer la complexité de la tâche en milieu rural où le droit ne s'exprime que par la coutume. L'homme rural connaît et exerce ce droit dont il est en quelque sorte esclave. En effet les fondements mythiques des droits traditionnels ne confèrent à l'homme aucun pouvoir de participation à l'élaboration du droit. Dès lors la coutume ou le droit traditionnel qui jauge, explique les êtres et exprime les normes ont un caractère indifférencié, totalitaire, autoritaire. La pensée juridique traditionnelle reste la répétition du passé dont elle est la gardienne. Dans ces conditions la connaissance populaire du droit traditionnel ne pose guère de problèmes dans le milieu rural.

Mais dès que l'Afrique est appelée à rentrer dans la modernité depuis la colonisation jusqu'à nos jours, une tâche énorme et difficile s'impose et singulièrement après les Indépendances... Le sujet colonisé est-il devenu un vrai citoyen libéré, libre?... Car des idéologies nouvelles risquent de prendre la place des mythes et de devenir à leur tour la source du droit: idéologie de la valeur économique, idéologie du travail, idéologie du développement, idéologie du plan... autant de conceptions de visions nouvelles qui au risque d'oblitérer l'humain, bouleversent les habitudes et troublent la vie des hommes au surplus analphabètes pour la plupart.

Il faut initier l'homme rural et aussi le monde urbain à ce nouvel univers juridique. Cette tâche s'avère nécessaire et urgente pour la promotion de l'homme et l'évolution sociale.

Nos réflexions et l'examen des méthodes déjà utilisées dans d'autres pays doivent déboucher sur de nouvelles façons de voir et de faire, prenant pour champ d'action nos réalités socio-politiques.

Les ONG qui opèrent en milieu rural pour le développement économique et social ont un rôle important à jouer auprès des populations rurales. Il y a un éclairage à apporter dans ce maquis du droit moderne. Il faut comme au siècle des lumières en Europe, en France, assister l'homme rural à travers des institutions, des organes comme celui que nous rappelle le service d'agent d'affaires dans nos villages. Les caractères distincts de celui-ci sont l'habitude, l'absence de caractère public, le salaire... les agents d'affaires sont habitués à donner des conseils ou consultations en matière juridique... ils peuvent se charger de la direction d'un procès, de la rédaction des contrats, etc.

Tel sera sommairement dessiné le profil de cet Agent nouveau appelé à assister l'homme rural. Mais le caractère particulier de ce dernier sera

la gratuité.

Il serait peut-être exagéré de dire que nous renouons ainsi avec la civilisation de la gratuité qui était un trait essentiel de la civilisation africaine.

Mais on ne peut à travers les multiples prestations si importantes que depuis plusieurs décennies se donnent gratuitement à travers les ONG, les institutions humanitaires, internationales, les plans célèbres d'assistance gratuite de certains pays, on ne peut penser que le monde est en train de redécouvrir l'urgente nécessité de la gratuité face aux misères engendrées par une crise économique mondiale inexorable.

Mesdames, Mesdemoiselles et Messieurs,

L'action de la Commission internationale de juristes, instance à l'instar d'autres institutions confessionnelles ou philanthropiques, renforce les moyens déjà mis en œuvre pour restituer à l'homme rural sa dignité de législateur et de sujet de droit. C'est là une condition indispensable au développement intégral de la personne humaine.

Nous saluons donc avec ferveur et espérance cette œuvre magnanime et vous assurons de notre contribution à l'exercice de cette prestation au profit des masses rurales. Elle sera généreuse, à la mesure même de la noblesse des buts qui sont les siens.

Soyez donc les bienvenus parmi nous et puissent nos réflexions et échanges d'expériences porter les fruits escomptés, abondamment pour sauver l'humain dans la vie des hommes.

Remarques préliminaires
par
Maître Demba Diallo
Bâtonnier de l'Ordre des avocats du Mali

Monsieur le Ministre de la Justice,
Monsieur le Conseiller Juridique de la CIJ,
Monsieur le Président de la FONGTO,
Mesdames, Messieurs, Chers amis,

C'est un privilège insigne que de présider cette cérémonie d'ouverture du Séminaire sur «Les services juridiques en milieu rural».

Avant de présenter le thème, permettez-moi de remercier, au nom de tous les participants et en mon nom personnel, les autorités togolaises avec, à leur tête, le Président EYADEMA, pour l'accueil fraternel qui nous vaut de nous rassembler aujourd'hui à Lomé, dans ce Centre magnifique si propice à la réflexion.

Nous sommes appelés à réfléchir et à méditer sur un problème essentiel au développement de l'Afrique: «Les services juridiques en milieu rural», question capitale si l'on considère que le développement de nos pays ne concerne pas seulement l'économique, le social ou le culturel.

Selon la belle formule de M. Adama Dieng qui se voue, corps et âme, à cette problématique, «nous devons penser à nos pauvres en justice, nos pauvres en droit, nos masses rurales qui constituent, à ne pas en douter, le moteur d'un développement intégré bien compris».

Quand on retient que les paysans représentent, en moyenne, 80% de nos populations, on comprend aisément que le problème fondamental doit être celui de l'amélioration constante de leur mode de vie. Or, qui dit amé-

lioration du mode de vie, dit sécurité, et qui dit sécurité, dit un minimum de compréhension du Droit et des Droits, même par personnes interposées, comme les para-juristes.

Depuis 1982, d'intéressantes expériences sont menées dans le domaine des services juridiques en milieu rural, en Asie et en Amérique latine. Mais, au cours de ce séminaire, nous parlerons surtout de l'expérience sénégalaise qui, depuis 1984, enregistre des résultats encourageants dans la région de Tambacounda.

Les responsables de cette expérience nous parleront des difficultés qu'ils rencontrent et, aussi de leurs espoirs. Nous devons avoir à l'esprit que «dans les grandes et belles choses, il suffit d'avoir entrepris».

Discours d'ouverture
de
Anani Mawugbé
Ministre de la justice du Togo

Je me réjouis de l'occasion qui m'est offerte pour aborder avec vous un sujet capital qui touche le plus grand nombre des populations de nos pays, je veux dire les habitants de nos campagnes.

Mais, avant toute chose, je voudrais vous transmettre les souhaits de bienvenue du chef de l'Etat, le Général Gnassingbé EYADEMA, qui attache une importance particulière à tout ce qui touche le monde rural. Ceci explique d'ailleurs – nul ne peut en douter – le choix de Lomé, carrefour international de dialogue, pour abriter ce séminaire sur les «services juridiques en milieu rural». C'est un hommage rendu au Togo qui, depuis vingt ans, s'est résolument engagé sur la voie de la promotion collective de son peuple, de tout son peuple, sans distinction ni de régions ni de couches sociales.

Ces efforts, facteur d'harmonie sociale, visent surtout à favoriser le monde rural qui, traditionnellement, occupe la dernière place lorsque l'on parle des revenus des populations africaines.

Au Togo, les paysans représentent 80% environ de la population totale. Ils participent pour près de 30% au produit intérieur brut du pays. Ces pourcentages sont valables pour laplupart des pays de notre continent et appellent quelques réflexions. D'abord, le monde rural constituant la portion la plus nombreuse de nos populations, aucun gouvernement ne peut prêcher le développement sans s'intéresser en priorité à lui. Ensuite, l'importante participation des paysans au produit intérieur brut oblige par conséquent, – et dans l'intérêt national – les pouvoirs publics à se pencher

sur leurs problèmes afin d'éliminer les goulots d'étranglement qui freinent leur progrès vers le mieux-être.

Parmi ceux-ci, l'absence ou l'inadéquation des services juridiques avec le milieu qu'ils sont censés encadrer. J'ose croire que ces problèmes sont presque identiques dans chacun de nos pays et requièrent notre concertation afin de dégager des solutions communes.

Le gouvernement au Togo, sous la houlette du Général EYADEMA, n'a pas sous-estimé les problèmes du monde rural. Il en a fait l'une de ses préoccupations majeures.

C'est ainsi que l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 instituait une réforme agro-foncière dont le but est de promouvoir le développement, surtout en milieu rural, en organisant une meilleure répartition des terres.

la réforme autorise des opérations de colonisation rurale, de création de sociétés de développement agricole de types privé, mixte ou national.

Une autre ordonnance, datée du 17 mai 1978, porte création de «Zones d'Aménagement Agricole Planifié (ZAAP)» dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Un décret prévoit la procédure de remembrement des terres afin d'éviter leur excessif morcellement.

Dans le même ordre d'idée avec la création de la caisse nationale de crédit agricole et l'installation de ses multiples agences à l'intérieur du pays, le gouvernement a voulu ainsi faciliter l'accès des paysans au crédit.

Alors que la réforme judiciaire de 1978 supprimait les deux ordres de juridiction existante afin de rapprocher sensiblement la justice du justiciable dans le milieu rural, la réorganisation territoriale et administrative de 1981 renforçait les structures patiemment mises en place pour dynamiser la politique de production agricole.

En effet, il s'agissait d'une vaste action bien orchestrée qui a vu, dès 1977, le démarrage de la vigoureuse campagne de «Révolution verte» dont les fruits débordent aujourd'hui nos frontières. Il s'agissait aussi comme le recommandait le Chef de l'Etat, de produire en quantité et en qualité, pour couvrir nos besoins et dégager des surplus pour l'exportation.

Libérés des entraves juridiques liées à la propriété foncière en milieu rural et dotés de moyens de production de plus en plus modernes, les paysans togolais ont augmenté leur production et leur productivité.

Cet exemple que je vous propose et sur lequel s'étendront nos experts ici présents, sont à méditer, parce qu'ils ont incontestablement abouti à des résultats palpables dont tout le peuple togolais est aujourd'hui fier.

Je pense, honorables hôtes, Mesdames et Messieurs, que les travaux du présent séminaire déboucheront sur des échanges fructueux et sur une plus grande coopération entre nos pays en matière «de services juridiques en milieu rural». C'est du moins le souhait du Togo, et je me réjouis à l'idée

que ce vœu sera partagé par vous tous ici présents.

A l'heure où l'initiative privée est à l'honneur partout dans le monde, permettez-moi de rendre hommage à la Fédération des Organismes Non gouvernementaux en Activité au Togo et à tous les initiateurs de ce séminaire qui, j'en suis convaincu, portera beaucoup de fruits dans l'intérêt supérieur des populations africaines. Car, croyez-moi, nous n'aurions rien fait si dans les prochaines années, des Africains continuent de mourir de faim tandis qu'une minorité vit dans l'abondance.

Nous avons tous du pain sur la planche et je vous vois déjà au travail.

Du courage et merci.

Rapport introductif
sur les Services Juridiques
en Milieu Rural
par
Monsieur Adama Dieng
Conseiller juridique
Commission internationale de juristes

Monsieur le Ministre de la Justice,
Garde des Sceaux,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

La Commission internationale de juristes par ma voix tient à vous exprimer sa gratitude. Monsieur le Ministre, je voudrais à travers votre personne, remercier Monsieur le Président de la République qui nous a manifesté sa sollicitude. Comme aime à le rappeler le Juge Kéba Mbaye, «c'est prendre un risque que d'accepter d'accueillir les travaux de la CIJ qui, à travers le monde, a solidement acquis la réputation d'un organisme qui ne ménage jamais ceux qui s'aventurent à apporter des entorses, même minimes, aux principes et aux réglemens qui régissent les libertés publiques et les droits fondamentaux de l'homme».

Je voudrais aussi vous remercier, Monsieur le Ministre, d'avoir bien voulu accepter de présider cette séance d'ouverture du séminaire, donnant ainsi à cette cérémonie, une ampleur particulière.

Mesdames, Messieurs les délégués et observateurs, soyez aussi remer-

ciés. Les uns et les autres vous avez abandonné dans vos pays respectifs vos nombreuses et importantes occupations pour répondre aimablement à notre invitation à venir, avec nous, réfléchir en commun sur les moyens d'améliorer par le droit la condition économique et sociale de nos populations rurales.

Monsieur le Ministre, Mesdames, Messieurs, le thème sur lequel la Commission internationale de juristes et la Fédération des organisations non-gouvernementales du Togo ont proposé à tant d'éminents juristes, avocats ou enseignants, des responsables d'ONG de développement et des experts en sciences sociales d'échanger leurs opinions a déjà été débattu, sous les auspices de la Commission, à Dakar, Tambacounda, Limuru et Nairobi pour ne citer que les rencontres qui se sont déroulées en Afrique. Les idées forces qui se sont dégagées notamment à Tambacounda et à Limuru et traduites sous forme de projets vont assurément prendre une forme plus militante à Lomé. Ainsi, dans vos pays respectifs, la graine sera semée pour que les populations rurales aient un accès plus effectif au droit, qu'elles participent pleinement à la vie juridique, qu'elles soient animées d'une «conscience juridique» dans le but d'assurer avec plus de bonheur leur développement économique et social.

Initier des projets de services juridiques en milieu rural, c'est aussi contribuer à l'effort des gouvernements africains qui se sont assignés comme objectif prioritaire le développement. Pour atteindre cet objectif, les Etats membres de l'OUA ont adopté en 1980 un véritable manifeste de développement économique et social de l'Afrique, connu sous le vocable de 'Plan d'action de Lagos' et par lequel ils s'engagent à réaliser pour l'Afrique «un développement collectif, accéléré, auto-dépendant et endogène».

L'adoption de ce plan est intervenue sept ans après l'adoption de la «Déclaration d'Addis-Abéba» et moins d'un an après celle de la «Déclaration de Monrovia». A Addis Abéba, les chefs d'Etat et de Gouvernement africains se dirent prêts:

- «1. A intensifier les actions de nature à promouvoir l'infrastructure rurale et améliorer les conditions de vie de la paysannerie, afin d'accroître le niveau de vie des populations rurales;
2. A engager la transformation radicale des structures économiques et sociales du monde rural, afin de faire participer les paysans au progrès et de dégager un surplus destiné au financement du développement général».

Cette déclaration ne produit pas l'effet escompté et l'on s'orienta vers une nouvelle stratégie africaine pour le développement.

C'est ainsi qu'un colloque de l'OUA, réuni en 1979 à Monrovia, précisa que l'objectif premier du développement ne peut être que la création d'un environnement matériel et culturel favorable à l'épanouissement et à la participation créative». La stratégie élaborée au cours de ce colloque fut adoptée par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA sous le titre de «Déclaration de Monrovia».

A la différence d'Addis Abéba, dans la Déclaration de Monrovia, les chefs d'Etat se référèrent aux droits de l'homme en se proclamant «conscients du fait qu'un régime politique qui protège les droits fondamentaux de l'homme et les libertés démocratiques est essentiel pour mobiliser les initiatives créatrices de nos peuples, en vue d'un développement économique rapide, y compris les innovations scientifiques et technologiques».

Au demeurant, c'est le sommet de Monrovia qui adopta la décision 115 (XVI) invitant le Secrétaire général de l'OUA «à organiser, dans une capitale africaine et dans les meilleurs délais, une conférence restreinte d'experts de haut niveau, en vue d'élaborer un avant-projet de Charte africaine des droits de l'homme et des peuples prévoyant, notamment, l'institution d'organes de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples».

L'histoire retiendra, sans nul doute, le rôle éminemment positif qu'a joué la Commission internationale de juristes dans la promotion d'un instrument régional africain des droits de l'homme. En 1961, elle convoquait à Lagos la première Conférence panafricaine de juristes et à l'occasion elle recommanda l'adoption d'une Convention africaine des droits de l'homme.

Cette proposition fut soutenue par deux séminaires tenus à Dakar en 1967 et 1978. Le dernier séminaire dont le thème était «Le développement et les droits de l'homme» allait marquer un tournant historique. Dépassant le stade des vœux pieux, le séminaire avait constitué un comité de suivi de quatre éminents juristes africains dont l'actuel Ministre togolais des Affaires Etrangères, M. Atsu-Koffi Améga alors Président de la Cour Suprême du Togo. La CIJ organisa des visites de ce Comité auprès de chefs d'Etat et de Gouvernement d'une dizaine de pays. Ils eurent l'honneur d'être reçus ici même, à Lomé, par Son Excellence, le Général Eyadema, qui les assura de son soutien. Conséquemment à ces visites, le Président Senghor demanda au Juge Kéba Mbaye qui présidait le Comité de suivi de lui préparer un projet de résolution tendant à l'élaboration d'une Convention africaine des droits de l'homme, qu'il allait soumettre au sommet de l'OUA en juillet 1979. C'est ce projet qui est devenu la Décision 115 (XVI) à laquelle j'ai fait référence, il y a un instant.

Du reste, le Juge Kéba Mbaye, alors Président de la CIJ, fut nommé Rapporteur du Comité chargé de l'élaboration de la Charte africaine des

droits de l'homme et des peuples. Adoptée à Nairobi, le 26 juin 1981, la Charte est entrée en vigueur le 21 octobre 1986. A ce jour, elle est ratifiée par 32 Etats sur les 50 qui composent l'Organisation de l'Unité Africaine. Une des originalités de la Charte africaine, et non la moindre, c'est l'affirmation du droit au développement, un droit auquel «il est essentiel d'accorder désormais une attention particulière» pour reprendre les termes du préambule. Cette conviction, sans nul doute, n'est pas étrangère au fait que 70 à 80% de la population des pays d'Afrique vivent en milieu rural. Aussi, comme l'a observé Boubakar Ly, «le droit au développement concerne au premier chef les communautés rurales».

Mais à quoi servirait la seule proclamation d'un droit si dans le même temps, des efforts sérieux n'étaient entrepris pour installer concrètement les conditions de son exercice. Nul n'ignore que pendant longtemps, dans nombre d'Etats africains, des stratégies de développement se sont fondées sur la répression, et sur le déni des droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi le déni des droits civils et politiques. Assurément, de telles stratégies constituent une négation de la notion même de développement.

Comme vous le savez, il est affirmé dans la stratégie pour la troisième décennie du développement ainsi que dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats que le processus du développement doit promouvoir la dignité humaine et que son objectif est l'amélioration constante du bien-être de la population entière sur la base de sa pleine participation au processus du développement et d'une distribution équitable des acquis.

Aussi, la contribution du concept de «droit au développement» à l'élaboration des stratégies nous paraît-elle fondamentale, d'autant que le contenu de ce nouveau droit englobe le principe d'autonomie, l'égalité des chances, la participation au développement, l'accès aux ressources, aux gouvernements, aux institutions et enfin la responsabilité.

Ces différents éléments ont été discutés lors de la Conférence sur le Développement, les Droits de l'Homme et la Primauté du Droit organisée en 1981, à la Haye, par la Commission internationale de juristes. Des conclusions auxquelles ont abouti ces discussions, permettez-moi de résumer celles relatives au principe d'autonomie et à la participation au développement.

Le principe d'autonomie lorsqu'il est appliqué aux individus et aux groupes implique leur droit à s'organiser eux-mêmes à titre individuel et collectif, en vue de déterminer leurs propres besoins et les finalités de leur développement ainsi qu'à les poursuivre autant que possible par leurs propres moyens et à travers leurs propres efforts.

La participation au développement implique:

- que les individus et collectivités qui sont les bénéficiaires du processus de développement, grâce au droit d'association garanti, pourront s'organiser eux-mêmes en tant que producteurs, travailleurs, consommateurs, en tant que collectivités désavantagées ou citoyens, ou les deux à la fois, au plan local, national et international;
- qu'à travers ces associations, ils pourront
 - a) participer effectivement au processus de prise de décision pour la formulation et l'application des politiques de développement aux niveaux local et national, et s'assurer aussi que leurs besoins et aspirations sont pris en compte entièrement;
 - b) formuler et se charger de tâches économiques, sociales, politiques et culturelles de leur choix, et conséquemment avec ces politiques, d'améliorer leur qualité de vie, préserver et développer leur propre culture.

Il apparaît, à la lumière de ces conclusions, que la participation est le concept-clé du droit au développement. Aussi, les stratégies à élaborer devraient-elles s'orienter vers un développement autonome apte à conduire à la participation. Cependant, un souci de justice et de respect des droits de l'homme plaide davantage pour la nécessité d'élaborer une stratégie de développement centrée sur les populations rurales. Celles-ci ont été jusqu'ici les victimes expiatoires des politiques nationales de développement et ont eu à supporter plus que quiconque, le poids de la vulnérabilité des économies nationales.

Dès lors, parmi les efforts sérieux à entreprendre pour installer concrètement les conditions d'exercice du droit au développement, devra figurer en bonne place l'assistance juridique aux populations rurales les plus démunies. Car comme l'ont souligné les préfaciers du rapport du séminaire de la CIJ sur le développement et les services juridiques en Afrique, je cite: «Les groupes influents, les gens instruits et les riches – que ce soit en ville ou à la campagne – sont souvent en mesure de se servir des services législatifs et administratifs pour défendre les intérêts de leurs groupes restreints ou leurs intérêts individuels. Quant au paysan pauvre, il n'a aucune chance d'être au courant de ses droits; il ne peut donc y voir clair pour les revendiquer. Quel que soit le degré d'information des paysans concernant leurs droits, il arrive souvent qu'ils n'aient ni les moyens, ni les ressources nécessaires pour les exercer. Par conséquent, sur le plan pratique, vue la situation, le droit au développement ne peut avoir un sens profond pour les paysans». Fin de citation.

Pour renverser une telle tendance, le concept de droit au développement peut et devrait servir de base pour l'adoption de lois et procédures

destinées à éliminer les conditions du sous-développement, ou tout au moins à contribuer à surmonter les obstacles au développement.

Eu égard au rôle des juristes dans le processus du développement, deux questions se posent dans le contexte africain. Premièrement, comment combler l'énorme fossé qui sépare les juristes de la grande majorité des populations? Deuxièmement, comment aider ces populations à accéder aux ressources juridiques nécessaires pour jouir du droit au développement?

Sans prétendre vouloir répondre à ces questions, qu'il me soit permis de souligner trois notions autour desquelles s'articuleront une part essentielle de nos débats, sans perdre de vue que notre démarche devra être pragmatique. Il s'agit des notions de développement, droit et ressources juridiques – un triptyque qui résume en soi les conclusions de notre séminaire de Dakar, organisé en avril 1983.

S'agissant du développement, la question fondamentale est celle de l'aide à apporter aux masses rurales afin qu'elles puissent elles-mêmes déterminer leurs priorités, en identifier les obstacles et dégager les voies et moyens pour les réaliser. En d'autres termes, le développement des populations rurales suppose que ces dernières prennent leurs destinées en main, et de ce point de vue la contribution du droit et des juristes est souhaitable, voire indispensable.

Sur la question du droit, il est apparu qu'au droit africain, issu d'un certain héritage, a été surimposé un droit étranger; que la plupart des pays africains ont recopié le droit occidental dans ses différentes branches. En outre, ce droit extraverti est souvent utilisé pour maintenir le statu quo de telle sorte qu'il s'avère souvent incapable de refléter la société actuelle et de traduire ses aspirations. De l'avis des participants au séminaire de Dakar, le droit n'est pas statique, il change avec la société et peut servir à des changements et à des progrès. C'est de ce point de vue que le droit peut constituer une ressource pour les populations du monde rural en vue du changement de leurs conditions et du développement en général.

Quant aux ressources juridiques, elles constituent, selon l'expression du Dr. Clarence Dias, les connaissances et les compétences fonctionnelles permettant à ceux qui travaillent ensemble et en collaboration avec d'autres groupes, de comprendre le système législatif et de l'utiliser efficacement pour promouvoir leurs objectifs. Elles créent et renforcent les incitations et les aptitudes à l'action collective en vue de promouvoir et de défendre les intérêts communs. A cet égard, l'idée dominante au séminaire de Dakar a été que les membres des professions juridiques, en collaboration avec les sociologues, économistes et les organisations non-gouvernementales de développement doivent trouver les moyens de faire descendre le droit au niveau des populations rurales. Celles-ci doivent pouvoir, avec

l'aide des juristes, s'organiser autour du droit. D'où la nécessité d'assurer sur le terrain la formation para-juridique et l'accès aux ressources juridiques pour les populations rurales.

Ces recommandations ont eu, au Sénégal, un écho favorable auprès du Conseil des Organisations non-gouvernementales d'appui au développement (CONGAD). Il en est résulté l'organisation, par le CONGAD, en avril 1984, conjointement avec la CIJ, d'un séminaire sur l'assistance juridique en milieu rural. A l'issue des travaux du séminaire, un comité de suivi formé de juristes et de représentants d'ONG fut établi avec pour mandat de:

- structurer un projet-pilote de formation para-juridique en milieu rural pendant les grandes vacances de 1984;
- organiser au plus tard en décembre 1984 un séminaire d'évaluation;
- élaborer à l'occasion dudit séminaire un projet, à l'échelle nationale, d'assistance juridique en milieu rural.

Malgré les difficultés de fonctionnement auxquelles le Comité de suivi s'est heurté, il a pu finalement s'acquitter de son mandat en l'adaptant quoique légèrement. Je ne m'étendrai pas sur cette expérience sénégalaise car notre collègue Fatime Ndiaye, elle-même juriste et coordonnatrice du projet, nous fera un exposé sur le travail accompli en l'espace de deux années. Un travail remarquable qui nous a incité à organiser le présent séminaire, afin que d'autres pionniers se lèvent pour contribuer, par le droit, au développement économique et social des populations.

Nous devons toujours garder à l'esprit cette conclusion contenue dans la 'Déclaration sur l'Afrique', «le développement de l'Afrique exige que soient comblés dans les meilleurs délais les déficits alimentaires par la croissance substantielle, soutenue et égalitaire de la production agricole qui seule peut permettre l'élévation du niveau de vie du plus grand nombre et la croissance stable des marchés intérieurs. Cette croissance requiert les restructurations foncières indispensables et la participation active des communautés de base». Vous conviendrez avec moi que pour remplir cette exigence, l'apport de tous est indispensable.

Or, sans vouloir jeter l'opprobre sur les juristes, la réalité est que les populations rurales ont plus confiance en les ONG de développement qu'en les juristes. Les ONG de développement sont sur le terrain. Elles vivent quotidiennement les réalités du monde rural. Elles savent le poids de souffrance que supportent, à titre d'exemple les femmes rurales du Sahel qui luttent ardemment pour le bien-être familial. Ces ONG sont témoins de la 'pauvreté en droit' des masses rurales. Mais elles-mêmes rencontrent

parfois des difficultés dans leurs relations avec l'administration. Quant aux juristes, ils sont dans les villes et ont une connaissance superficielle, si ce n'est une ignorance, des problèmes qui se posent dans les zones rurales.

Il y a une certaine méfiance des populations rurales, pour ne pas dire de la suspicion, à l'endroit des juristes. Elles perçoivent ces derniers comme appartenant à un système qui les oppresse. En effet, cantonnés essentiellement dans les villes, les juristes et précisément les avocats, n'ont presque pas de contacts avec le monde rural. Un fossé énorme les sépare qu'il convient de combler par une étroite coopération entre juristes et ONG de développement, ce qui contribuerait à instaurer un climat de confiance vis-à-vis des juristes.

Permettez-moi de souligner ici l'importance du rôle social du juriste, qui a pour mission de promouvoir les principes de la Primauté du droit et d'en favoriser la compréhension. La Commission internationale de juristes en promouvant ce rôle social depuis de nombreuses années, s'appuie sur sa conviction que l'accès à la justice, égal pour le riche comme pour le pauvre, est essentiel au respect de la Primauté du droit. Dès lors, il est indispensable de fournir une assistance judiciaire adéquate à tous ceux qui, menacés dans leur vie, leur liberté, leurs biens ou leur réputation, ne sont pas en mesure de rémunérer les services d'un avocat.

Les juristes doivent considérer avec toute leur attention la persistance de la misère, de l'ignorance et de l'inégalité; leur place est à l'avant-garde dans le combat contre ces fléaux, car aussi longtemps qu'ils sévront, la garantie des droits civils et politiques n'apportera qu'une satisfaction très imparfaite et incomplète à la dignité de la personne humaine. Il est évident que le combat contre ces fléaux ne saurait se limiter à des programmes d'assistance juridique exécutés par des avocats et principalement orientés vers des individus plutôt que vers des groupes et des besoins collectifs. De même, il faudrait aller au-delà de l'assistance judiciaire traditionnelle limitée en général aux affaires criminelles et qui constitue une approche qui n'aide pas les populations rurales à utiliser le droit comme un instrument d'amélioration de leurs conditions.

Par opposition à l'assistance judiciaire traditionnelle, l'approche qui a été discutée et recommandée par les multiples séminaires organisés par la CIJ en Afrique, en Amérique latine et en Asie est celle des ressources juridiques. Cette approche a pour objectif de fournir aux couches défavorisées de la population tous les autres services juridiques dont jouissent les personnes plus nanties. Il s'agit de les informer à propos de leurs droits et leur montrer comment les revendiquer et les faire prévaloir; les conseiller sur la manière de faire face à l'obstruction et aux difficultés; mener des négociations en leur nom, chaque fois que nécessaire, avec les autorités; à

l'occasion initier des procédures dans des causes ayant une importance pour les communautés rurales, et étudier leurs problèmes pour promouvoir les réformes législatives nécessaires.

L'excellente étude de Me. Sadel Ndiaye, axée sur certaines lois mises en œuvre en milieu rural, illustre éloquemment la pertinence de l'approche des ressources juridiques. Evoquant la loi sénégalaise sur le domaine national en ses dispositions relatives à l'immatriculation des terres, Me Ndiaye a indiqué qu' «en milieu rural, on n'a pas assisté du tout à une ruée vers les services administratifs, pour réaliser l'immatriculation dont il s'agit». Pour expliquer cet état de fait, il écrit à juste raison qu' «on n'a pas du tout compris que cette loi était une remise en cause d'institutions traditionnelles qui remontent à très longtemps. Les populations rurales ne pouvaient certainement pas comprendre la portée d'une telle loi. A fortiori ne pouvaient-elles comprendre que derrière cette loi se profilait une réorganisation du système foncier et que toute la puissance désormais reconnue à l'Etat n'était pas nécessairement la garantie de la tranquillité des citoyens».

Il est vrai que la multiplicité et l'imprécision des tenures coutumières rendaient impossible l'établissement d'un état juridique réel de la terre, pour la promotion d'une véritable économie agricole. Néanmoins, on peut se demander si le législateur sénégalais, à l'époque, avait élaboré une véritable stratégie du droit dans laquelle il aurait eu présent à l'esprit la disposition des forces du droit moderne et celles du droit coutumier, réagissant les unes sur les autres pour mieux agir sur la société. La même question pourrait se poser au regard des réformes agro-foncieres introduites dans d'autres pays d'Afrique, au lendemain des indépendances.

La mise en garde lancée en 1962, à Dakar, par Gabriel D'Arboussier, à l'occasion du Colloque des facultés de droit n'avait pas été prise en compte. N'affirmait-il pas que «le législateur africain doit se méfier d'une certaine frénésie de modernité qui l'amènerait à faire des lois qui, faute d'avoir tenu compte de la coutume, se verraient sans effet sur la société africaine». Mais il y a en outre le fait qu'on s'est trop souvent contenté de légiférer et d'organiser en négligeant d'informer. Or, il doit être reconnu que l'ignorance de la majorité des citoyens à l'égard des mesures législatives promulguées constitue un des dangers qui guette toute législation ou réglementation nouvelle.

Devant l'Union internationale des Avocats et la Conférence internationale des Barreaux, j'ai demandé à quoi serviraient les meilleurs instruments de droits de l'homme, les meilleures lois nationales, si l'on ne trouve pas le moyen d'atteindre les populations rurales, notamment dans les pays du Tiers monde, pour les aider à accomplir davantage de progrès dans la

réalisation de leurs droits. Je dis bien pour les aider car, pour reprendre l'expression de Jose W. Diokno, du Groupement d'assistance juridique gratuite des Philippines (FLAG): «Les pauvres et les opprimés doivent compter sur leurs propres forces, et non sur les juristes, pour bâtir une société meilleure».

Toutefois, cette aide des juristes est indispensable. Quelle forme devra-t-elle revêtir? Quel sera le rôle des avocats, celui des enseignants en droit? Quelle sera la contribution des ONG de développement dans la mise en place d'un projet d'assistance juridique en milieu rural? De ces questions, entre autres, notre séminaire débattrà.

Sous d'autres cieux, des expériences sont en cours qui, parmi les services juridiques à apporter aux populations rurales, ont introduit la formation et l'utilisation de para-juristes sur le terrain. Ceux-ci servent de relais entre les avocats et/ou enseignants en droit et les populations rurales.

Les para-juristes sont issus de préférence dans la zone où ils exerceront. Ils peuvent être recrutés parmi les agents ou membres d'ONG travaillant sur le terrain, parmi les employés des tribunaux, et notamment les étudiants. C'est une des raisons qui sous-tend cette recommandation des participants au séminaire de Limuru. «Les facultés de droit devraient être encouragées à créer des dispensaires de services juridiques, et l'instruction juridique pratique axée sur de tels dispensaires devraient être soit obligatoire, soit sous forme d'un cour facultatif avec reconnaissance académique. D'autres facultés devraient dispenser des cours de nature para-juridique, de manière que leurs projets de recherche dans les zones rurales s'intéressent aux questions juridiques. Ces étudiants, orientés vers la recherche, pourraient également prendre part à des services et à des études para-juridiques, auxquels une reconnaissance académique serait accordée...» Les para-juristes ne pratiquent pas le droit. Ils ne se posent pas en concurrents des avocats. Ils informent les populations à propos de leurs droits, comme le font d'autres personnes n'appartenant pas à la profession d'avocat. Le programme de formation des para-juristes devrait être fondé sur la recherche axée sur les problèmes et les besoins des populations rurales concernées, et après un échange de vues avec celles-ci. Cette formation sera assurée par des avocats, des enseignants, des membres d'ONG de développement, des magistrats, etc...

Avant de conclure, permettez-moi d'insister sur l'importance qu'il sied d'accorder aux activités d'éducation et de sensibilisation des populations rurales, appuyées par une information véhiculée dans un langage et des termes qui aient une signification pour elles. De même, il faudra encourager l'utilisation des moyens de communication accessibles à tous et impliquant la participation des populations. Par exemple, celles-ci pourraient

contribuer dans des pièces de théâtre ou des sketches. De même, il conviendra d'utiliser des supports visuels, des affiches, des pamphlets illustrés, etc. Là où il existe des programmes d'éducation pour adultes, un volet d'éducation juridique devra être prévu.

Mais tout ceci ne devrait pas nous faire oublier que la presse, la radio et autres médias constituent d'excellents véhicules pouvant servir à une plus large vulgarisation. Etant précisé que la promotion des services juridiques est en soi une contribution aux efforts des gouvernements pour atteindre l'objectif de développement qu'ils se sont assignés, j'en appelle aux autorités pour qu'elles facilitent l'accès aux médias dans toute la mesure du possible.

Lors du voyage préparatoire que j'ai effectué en juillet dernier au Togo, au Bénin, au Burkina-Faso, au Niger et au Mali, j'ai été frappé par l'intérêt que les juristes, les ONG de développement, mais aussi les autorités gouvernementales que j'ai rencontrés, ont témoigné pour l'initiative de la CIJ d'aider à l'implantation des services juridiques en milieu rural. Seulement, face à la 'pauvreté en droit' des populations rurales, nous sommes contraints d'aller bien plus loin que le témoignage de notre intérêt pour les services juridiques. Il nous faut tenter de comprendre clairement ce que nous voulons faire.

Ainsi que je l'ai indiqué à ceux et celles d'entre vous qui m'ont reçu à bras ouverts dans les pays que j'ai tantôt énumérés, le droit et le développement s'uniront de façon harmonieuse et indissociable dans une démarche soutenue par des comités d'aide juridique pour le développement rural, comités dont j'appelle de tous mes vœux la création dans vos pays respectifs. D'ores et déjà, je puis vous assurer du soutien de mon organisation pour la réalisation de cet objectif.

Il y a quelques années, le Directeur de la Revue Symbiose, M. Sidy Dieng, déclarait: «Nous avons besoin de savoir ce qu'est un idéal, de le choisir et d'y croire librement mais nécessairement, et en fonction du devenir du monde». Quel idéal plus noble serait le nôtre, si ce n'est celui de rendre davantage de justice à nos sœurs et frères des campagnes dont les efforts nourris entretiennent les élites pour la plupart extraverties.

Mesdames, Messieurs,

En acceptant de répondre à notre invitation, vous avez par là même témoigné de votre foi inébranlable en l'homme. La tâche qui nous attend est immense, passionnante et excitante. Et me revient l'image du héros de Saint-Exupéry, «celui qui laboure rencontre des pierres, se méfie des eaux du ciel ou les souhaite, et ainsi communique et s'élargit et s'illumine, mais chacun de ses pas se fait retentissant».

La réceptivité du droit en milieu rural au Mali

par

Maître Ousmane A. Bocoum

Avocat à la Cour

Bamako (République du Mali)

Il est quotidien d'entendre dire que les lois sont faites pour la sécurité et le bien-être des hommes auxquels elles doivent s'appliquer et non le contraire. Ce leitmotiv des politiciens, bien que conforme à la sociologie du droit, semble dans plusieurs cas dénué de fondement pratique pour qui sait l'application faite des textes et le hiatus qui existe entre l'inspiration technique et la réalité sociale. Car, ne nous leurrions pas, un texte si beau soit-il n'a de sens et d'effets dissuasifs ou protecteurs que s'il répond à la réalité de la société qu'il vise, c'est-à-dire son champ d'application. C'est en cela d'ailleurs, qu'à juste titre, le droit fut classé au rang des sciences sociales.

Ces quelques notes serviront de base au travail que nous entendons entreprendre, *sur la recevabilité du droit en milieu rural*, et cela de manière succincte, vu la densité du sujet choisi.

L'intérêt primordial, et non le moindre, réside dans le milieu choisi. En effet le monde rural engorge en Afrique noire en général, et au Mali en particulier, plus de 60% de la population nationale et s'étend sur plus de 75% des zones habitées et exploitables. Ces phénomènes engendrent au moins trois constantes majeures, avec lesquelles il faut conjuguer, nécessairement, en vue de l'élaboration d'un code de conduite.

D'abord il s'agit de sociétés agro-pastorales. Le rapport à la terre y est donc, par définition, fondamental, puisque base même de la survie du groupe.

Ensuite, la structure collectiviste primaire et les croyances métaphysiques, qui règlent la vie du groupe en tant que tel, mais aussi qui servent de pactes entre les différents villages de la même communauté expliquent :

- D'un part les relations politiques entre le groupe social et l'autorité centrale;
- d'autre part, le rôle des relations lignagères.

Enfin, l'analphabétisme n'est pas un mal moindre. Pour qui sait que l'âge est signe ou source de sagesse en Afrique, et que le droit coutumier se véhicule par la tradition orale, il est à craindre les interprétations erronées qui ont pu se glisser soit par défaillance mnémonique des hommes dotés de sagesse, soit par l'usure. Cela semblerait expliquer l'interprétation donnée aux us et coutumes ou l'inspiration ayant motivé l'institutionnalisation de certains faits.

Toutefois, les jeunes républiques de 1960 n'ont pas échappé à pareilles erreurs, en procédant à une projection des textes usuels français, se départissant du coup des réalités de tous les jours. Car le mimétisme juridique, loin d'émanciper une société, devient facteur de troubles sociaux, politiques et économiques.

Il est aujourd'hui superfétatoire de continuer à épiloguer sur le développement économique et social qui passe obligatoirement par l'épanouissement de l'homme qui est, l'on ne peut mieux dire, au début et à la fin.

C'est aussi l'idée qui dominera notre exposé, qui se penchera sur l'homme dans ses relations familiales, puis sur ses biens principalement immobiliers.

1. Les relations familiales

L'importance que revêt la cellule familiale en Afrique n'est plus à démontrer, même si la famille a une acception plus large ici qu'ailleurs, car pouvant être souvent source de confusion avec d'autres notions.

Elle fit couler beaucoup d'encre et commentaires pendant la colonisation et fait, aujourd'hui encore, l'objet de nombreuses querelles d'interprétations.

Nous avons souvenance, il y a de cela seulement quelques années, que la famille africaine faisait l'objet de nombreuses discriminations législatives.

ves, face à son refus de s'eupéaniser, risquant de perdre sa dynamique interne. Pour y pallier, le législateur «d'Outre-Mer» se vit contraint de mettre un frein à son hégémonie, en reconnaissant aux relations familiales africaines une autonomie, toutes les fois où elles ne heurtaient pas son ordre public, et ayant pour fondement la «raison écrite».

C'est ainsi que naquit, entre autres, notions de droit et textes ayant force de loi: le conflit interpersonnel, les mariages déclarés, la citoyenneté, etc...

Quand ces notions et textes commencèrent à prendre corps, pour devenir des réalités, un bouleversement total se fit sentir par l'éclatement de ce qui fut appelé «l'Union Française», et consacra définitivement l'avènement d'une multitude d'Etats indépendants et dont les conséquences se firent sentir au niveau des législations.

Les années 1960 furent salutaires sur le plan politique en Afrique et furent saluées par la prolifération de législations propres aux nouveaux Etats. Certains auteurs prenant prétexte de ce phénomène chantèrent des messes de «Requiem pour la famille africaine». C'était mal connaître la résistance de cette société envers tout apport étranger, puisqu'à peine prises, ses lois s'avèrent désuètes et cela est essentiellement dû au comportement qu'adoptèrent les sujets de droit. Pour mieux stigmatiser cette assertion, quelques exemples suffiront.

Suivant délibération de l'Assemblée Nationale et acte du Gouvernement, il a été promulgué au Mali la loi n° 62-17 AN-RM du 3 février 1962, portant sur le code du Mariage et de la tutelle, et ce fut en son temps une grande première.

L'article 6 de ladite loi dispose: «Tout ministre d'un culte qui procédera aux cérémonies religieuses d'un mariage sans qu'il ait été justifié d'un acte constatant la célébration civile de ce mariage délivré par l'officier de l'Etat civil, sera puni d'une amende de 5 000 à 30 000 francs.

En cas de récidive, il encourra une peine d'emprisonnement qui ne pourra être inférieure à deux mois.»

S'il est vrai que cette disposition tente de mettre un frein aux mariages non célébrés, il n'en demeure pas moins qu'aucune pénalité n'est encourue par le couple. Ensuite, l'officier de l'Etat civil, dont il s'agit, n'a de résidence qu'aux chefs-lieux de région, cercle ou arrondissement, et non au niveau des villages. L'administration étant éloignée des administrés et la mesure semblant caduque, c'est un phénomène contraire qui se produit de nos jours, aussi bien en milieu rural qu'urbain.

Quant à la dot et aux présents dont la valeur ne peut dépasser 20 000 Frs pour la jeune fille et 10 000 Frs en ce qui concerne la femme; même si la répétition du surplus n'est plus possible en cas de divorce, l'article 3 (loi n°

62-17 AN-RM) n'a jamais pu être respecté. En effet, dans le milieu rural, la dot est presque toujours fixée en nature et non en valeur.

Chez les éleveurs Peulhs, l'étalon est soit en bovins, soient en ovins. En milieu Bambara, agriculteurs, il est en denrées alimentaires. Et il n'est pas rare, au cas où le couple comparait devant l'officier de l'Etat civil, de voir minorer la valeur des présents. Mais aussi, l'époux qui serait en porte-à-faux avec la législation n'est punissable d'aucune infraction, même si ceux qui tenteront de percevoir un montant supérieur à la dot sont passibles des peines prévues pour «l'Abus de Confiance».

Enfin, en nous penchant quelque peu sur la tutelle des enfants mineurs, il est prévu, comme cela se doit, la formation d'un conseil en cas d'empêchement de l'un des parents.

Nous savons tous que le conseil de famille est une institution aussi ancienne que la famille africaine et résout plus d'un problème par ses nombreuses réunions. La composition qui lui a été fixée par l'ordonnance n° 26 du 10 mars 1975 (complétant la loi n° 62-17 du 3 février 1962) a été un échec total en milieu rural. Le chef de circonscription administrative, qui doit présider le conseil, bien que représentant l'autorité centrale est étranger à la famille.

Les conseils de famille continuent à se former pour résoudre les problèmes les plus cruciaux, sans jamais faire appel à Monsieur l'Administrateur et sans que celui-ci puisse s'opposer ni s'intéresser à la teneur des réunions.

Mieux, pour préserver la tranquillité, l'Administrateur homologue dans presque tous les cas les décisions prises par le conseil de famille et visant tant la tutelle que ses conséquences.

En d'autres matières qui n'ont pas fait l'objet de législation spécifique, et où la coutume a encore droit de cité, le litige est moindre. L'exemple le plus palpable réside en matière successorale.

Avant 1960, il existait une application distributive de la loi, selon que le sujet était ou non citoyen dans un premier temps, ensuite selon qu'il était ou non fait option de législation.

Ce régime, dit discriminatoire, qui fut décrié à l'époque, continue encore son «bonhomme de chemin» au grand dam de ceux qui entendaient faire intégrer la famille dans leur «civilisation», et au grand bonheur des sujets de droit que sont les populations concernées.

Le principe demeure le même, à savoir que chacun est régi par sa coutume en ce qui concerne les successions. A ce jour, les litiges pendants devant les juridictions en la matière sont d'un taux très réduit et le partage à l'amiable, suivant la coutume, est presque de rigueur.

Une constante, à ne pas négliger: la diversité des coutumes dans un pays comme le Mali. Les variantes, avec lesquelles il faut compter, c'est

d'abord l'islamisation de certaines coutumes et le Lévirat qui est de pratique, sinon de droit, dans certaines contrées. S'agissant du Lévirat dans les cités qui l'admettent, faute pour la veuve de se plier aux vœux de la coutume, elle se voit mise en demeure soit de restituer une partie de la dot, soit perdre sa part successorale, et éventuellement la garde des enfants.

Cependant, il faut souligner au passage qu'une commission est à pied d'œuvre pour la rédaction d'un texte dans ce domaine.

Saura-t-elle exploiter toutes les potentialités pour éviter un dépérissement des coutumes et l'introduction de concepts qui seront rejetés par les justiciables?

2. La propriété immobilière

Le colonisateur européen avait sa philosophie, ses institutions et son étalon de mesure, qui différaient de ceux du colonisé.

Autant le bien immobilier appartenait à un individu en propre, et cette propriété était jalousement protégée, autant le colonisé africain opposait une conception collective des terres.

L'immeuble était un bien commun inaliénable, et s'attachait à une famille, une ethnie, une tribu ou toute une communauté villageoise. Or, cette conception africaine de la terre est de loin contraire aux dispositions normatives du Code civil de 1804 qui venaient de triompher sur la féodalité. Et le législateur de l'époque considérait la propriété privée, surtout en matière immobilière, comme un corollaire inéluctable de la liberté individuelle.

Le droit de propriété, étant imprescriptible, ne pouvait dès lors se perdre par le non-usage et l'action en revendication qui le sous-tendait ne pouvait se voir assigner une limite dans le temps.

Le colonisateur profita pour exproprier massivement, en faveur de l'Etat et au nom de la théorie des «Terres vacantes et sans Maître» (Art. 539 du Code civil), pratiquement toutes les terres susceptibles d'être prospères et pas encore exploitées, et opposant aux aborigènes le défaut de titre. C'est ainsi que la législation française refusa de reconnaître l'existence d'un droit local coutumier qui consacrait la notion de propriété collective.

Mais plus tard, quand le législateur prit les décrets du 20 octobre 1906 organisant les domaines et le régime de la propriété foncière, fut reconnue la propriété collective. Devenait du coup «Terres vacantes sans Maître» toute terre située en A.O.F. qui n'était ni immatriculée, ni possédée suivant les règles du Code civil français.

Et au cours de l'immatriculation, le demandeur à la procédure qui était publique, devait faire la preuve de son droit sur la terre et l'absence de toute opposition à l'inscription.

Il ne faut surtout pas sous-estimer le droit coutumier africain qui, par essence, a toujours eu pour objectif le maintien des valeurs sociales et non l'amélioration du système qu'il régissait; à la mouvance des règles normatives européennes, il a opposé et oppose encore sa dynamique statique. En conséquence de quoi, la procédure d'immatriculation eut peu de résultat.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la terre était hors du commerce mercantile et bénéficiait d'un certain sacrilège en tant que source de revenu dans un système où la monnaie n'était pas d'un usage courant. Malgré cette inaliénabilité liée à la nature «sui generis» de la terre, elle pouvait faire néanmoins l'objet de prêt, de gage ou d'hypothèques, sans que le facteur temps puisse dénaturer la propriété. Sa transmission se faisait soit par affectation, soit par voie successorale.

Puisqu'aucune des parties n'entendait démordre, le 15 novembre 1935, un décret du 20 octobre 1904 déclarait dans son article premier que les terres vacantes et sans maître appartenaient à l'Etat, ainsi que toutes les terres qui, ne faisant l'objet d'un titre régulier de propriété ou de jouissance par application soit des dispositions du Code civil, soit des décrets fonciers du 8 octobre 1955 et du 26 juillet 1932, étaient restées inexploitées ou inoccupées pendant plus de 10 ans.

L'on comprend mal comment les Africains pouvaient saluer une telle disposition pour qui sait les longues années de jachères qu'ils pratiquaient pour maintenir la rentabilité des exploitations, constamment ruinées par le feu de brousse et autres méthodes nuisibles de défrichage. L'avancée du domaine de l'Etat ne pouvait être que source de conflits présents ou virtuels.

C'est ainsi que le 20 mai 1955, un décret abrogeait la disposition ci-haut mentionnée et restreignait le domaine de l'Etat aux seuls biens immobiliers détenus dans les formes et conditions prévues par le Code civil, d'où l'exclusion des terres dites vacantes et sans maître. Mais croire que ce texte fut salutaire et protégeait les tenures coutumières contre l'arbitraire de l'administration serait naïf.

En effet, son article 7 dispose: «des concessions peuvent être accordées après une enquête publique et contradictoire, si cette enquête n'a pas fait apparaître l'existence de droits coutumiers sur la terre dont la concession est demandée...»

Il est donc permis de penser qu'en pareille hypothèse, l'Etat n'attribue pas de terre au demandeur mais reconnaît simplement le bien-fondé de la requête.

Donc, l'Etat n'admet l'appropriation immobilière que dans le respect des droits coutumiers et d'un formalisme tenant à la «valeur rationnelle effective» et dans un délai déterminé.

Or, nous l'avons dit plus haut, la notion de «Terres vacantes et sans maître» a été abrogée par le décret de 1955, mais subsiste dans le même décret la disposition suivante: «Demeure applicable l'article 713 du Code civil, sous réserve des dispositions spéciales contenues dans le présent décret.»

Et l'article 713 du Code civil déclare sans ambages: «les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat.»

La contradiction ainsi créée est bien voulue par le législateur, et la présomption établie au profit de l'Etat valait bien la peine pour celui qui voulait légitimer sa propriété d'office.

C'est dans cet imbroglio terrible et terrifiant que sonna le glas pour la colonisation, sans que le citoyen ait pu sortir de la torpeur et ait su ce qui lui appartenait en tant que membre d'une communauté ou à titre privé.

Le problème qui se posait aux jeunes Etats nouvellement acceptés dans le concert des Nations, était la voie à suivre.

Presque tous optèrent pour le socialisme, bien entendu à l'africaine, mais aucun, à notre connaissance, n'a remis fondamentalement en cause le système domanial pour permettre au système coutumier d'évoluer.

Au Mali, nous sommes restés tributaires du système qui nous avait été imposé pour favoriser une conception étrangère, par la reconduction tacite des textes coloniaux.

C'est ainsi qu'il nous a été donné l'occasion de constater plusieurs fois la perplexité du plaideur paysan débouté de son action en réclamation de droits immobiliers, quand il est fait application des textes ayant force obligatoire de loi, dont il ignore jusqu'à l'existence et dans lesquels il ne trouve pas l'expression de l'ordre juridique qu'il a toujours vécu.

Pour illustrer le divorce entre le droit et la réalité sociale, citons en exemple cette arrêt de la Cour suprême du Mali (n° 2 du 24 janvier 1985).

Les faits de la cause sont fort simples. Il s'agissait de trois frères qui ont acquis auprès du chef de village un lot à usage d'habitation dans une zone non immatriculée. La concession fut bâtie par eux et, avec l'extension de la ville, une obligation d'immatriculation s'imposait. Le lot fut immatriculé au nom de l'aîné des trois, avec le consentement de tous car considéré comme le chef de famille.

La mort ne respectant pas l'ordre de naissance enleva les puînés, laissant à la charge de l'aîné leurs héritiers. Les années s'écoulèrent avant que l'aîné ne fût enlevé par la mort. Ce qu'acceptèrent les frères suivant la bonne tradition africaine fut source de litige entre les cousins.

L'administration fut saisie par les héritiers du dernier survivant pour transférer le titre de propriété en leur nom, mais le refus fut catégorique, et pour cause:

«Le permis d'occuper en question ne peut être transféré aux noms des seuls héritiers de K. G. aux motifs que, si le P.O. original est au nom de celui-ci, il nous est revenu qu'il était de tradition à B... d'accorder le droit d'occuper à la famille plutôt qu'à une personne, et d'inscrire sur le permis d'occuper le nom du chef de famille.»

«C'est ainsi que le nom de feu K. G. a été porté sur le P.O. dont vous demandez la mutation alors qu'en réalité il était «co-proprétaire» indivis avec ses cadet.»

C'est la décision qui fut attaquée par devant la haute et unique juridiction administrative par le biais du Recours pour excès de pouvoir, et annulée aux motifs que, si telle était la tradition à B..., rien n'interdisait que plusieurs noms puissent figurer simultanément sur un titre.

Nous ne disconvenons pas avec la logique juridique, certes, de la haute instance de notre pays, mais il y a lieu d'être convaincu qu'elle ne corrobore pas avec l'éthique sociale. La notion d'immatriculation ou de propriété privée en matière immobilière est loin d'être africaine, et l'on ne peut demander au citoyen rural d'entériner pareille solution, si ce n'est par voie de coercition.

Il est sans contestation possible que la notion de «Terres vacantes et sans maître» avait presque disparu, au moment où tous les nouveaux Etats africains se présentaient sur l'échiquier des nations. Aussi on comprend mal qu'à peine abrogée, cette notion reprenne un souffle nouveau dans les nouvelles législations africaines. En effet, le 20 janvier 1961, suivant une loi 61-30 AN-RM, l'Assemblée nationale du Mali adoptait un article unique:

«Tout immeuble ou terrain immatriculé abandonné pendant dix années consécutives par ses propriétaires sera considéré *vacant* et *incorporé* au domaine de l'Etat du Mali...»

Plus de dix années après, l'ordonnance n° 27 CMLN du 31 juillet 1974 abrogeait le texte précité, reprenait le substratum dudit texte d'une part, et l'élargissait d'autre part. Lesdits immeubles peuvent être bâtis ou non et la computation des délais d'abandon part non de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, mais de la date présumée d'abandon. Aussi, un autre critère peut être pris en compte comme déterminant l'abandon. Il s'agit bien sûr de la mise en valeur insuffisante. C'est le Décret 143 du 14 août 1975 portant fixation des modalités d'application de l'ordonnance n° 27.

Est considérée comme insuffisamment mise en valeur toute réalisation faite sur le terrain et n'atteignant pas quatre fois la valeur du terrain,

selon l'article 3 de la fameuse ordonnance. Il est dès lors illusoire de penser au sort réservé aux tenures coutumières.

La question est de savoir qui est protégé par la loi, et contre qui.

* * *

En épilogue, il demeure constant qu'en l'état actuel des choses, il n'existe pas de symbiose entre le droit et la réalité sociale. Les législateurs d'après l'indépendance, soucieux de voir l'Afrique sortir de son sous-développement, avaient pris pour modèle l'Europe, ignorant du coup les réalités quotidiennes de leur milieu et l'échec du système importé par le colonisateur en son temps.

Les Etats africains ont imposé de l'extérieur, et les frontières arbitrairement tracées ne représentent aucune réalité. De même, l'homme africain se sent plus lié à sa race, à son ethnie, qu'à une nationalité. Il y a, certes, des dénominateurs communs entre les différentes cultures, qui peuvent être exploitées pour mieux asseoir une communauté de vie entre les différents habitants.

La réciprocité du droit en milieu rural passe, nous estimons, obligatoirement par la formation rapide de Nations.

La nation étant considérée comme une conscience de communauté de pensée juridique, chaque élément de l'ensemble, de l'individu jusqu'aux collectivités, doit avoir, sinon connaissance, du moins conscience des règles établies qui concourent à la réalisation de l'ordre social souhaité.

Car il va paraître absurde, dans un monde d'analphabètes, et où ceux chargés de discuter et voter la loi savent à peine les caractères du texte, d'afficher la règle de «Nul n'est censé ignorer la loi».

Les difficultés de la réceptivité du droit en milieu rural: le cas du Mali

par

Djibonding Dembélé

Au Mali comme dans les autres pays africains existent 2 droits: un droit coutumier et un droit officiel appelé aussi droit moderne. Le droit moderne malien, largement influencé par le droit occidental, devrait normalement s'appliquer sans problème sur toute l'étendue de la République en raison de son caractère officiel. Il n'y a pas toujours de correspondance entre la théorie et la réalité. Il est, dès lors, légitime de se demander comment le droit officiel est reçu en milieu rural où le droit coutumier est présent. En d'autres termes, la question posée consiste à savoir, est-ce que le droit officiel pénètre dans le milieu rural? Comment y est-il accueilli? Est-ce que son existence y est connue dans l'ensemble?

Si l'on voulait globalement donner une réponse aux interrogations ci-dessus, l'on pourrait tout simplement dire qu'il s'applique difficilement. Il s'agit là d'une constatation que tout Malien doit faire. S'arrêter à ce niveau est insuffisant. Il est important de savoir pourquoi il en est ainsi. Nous tenterons dans cette communication de mettre en lumière les difficultés relatives à la réceptivité du droit en milieu rural. D'après nos investigations, un certain nombre de raisons expliquent les obstacles rencontrés pour l'application du droit officiel au niveau de la campagne. Parmi les plus importantes il faut citer: le manque d'information et l'existence d'un droit coutumier concurrent.

A. Le manque d'information des populations rurales

a) La carence des autorités administratives

L'administration malienne n'a pas toujours une connaissance suffisante du droit qu'elle doit normalement appliquer. Dans les conditions normales, c'est elle qui doit informer les citoyens. A supposer qu'elle soit disposée à le faire, sa tâche ne sera pas aisée. Les lois votées par le parlement sont la plupart du temps ignorées des citoyens. L'administration ne prend pas les mesures qui s'imposent pour les diffuser. La parution du Journal Officiel est très aléatoire. Quand elle a lieu, elle s'avère insuffisante. L'adage selon lequel nul n'est censé ignorer la loi est une aberration dans un pays où l'administration n'a pas une connaissance suffisante du droit, à plus forte raison les citoyens.

Ce ne sont pas toujours les moyens qui manquent. Il est parfaitement possible de commenter les dispositions des lois les plus importantes à la radio et en langues nationales. Signalons qu'après l'indépendance, en 1962, l'administration malienne a organisé une campagne d'explication sur le code du mariage. Malheureusement, cette expérience a été éphémère. Elle n'a pas été systématique. Le Mali dispose dans certaines régions d'une presse rurale.¹ Il est possible, pourvu que la volonté existe, de traduire les lois en langues nationales, en vue de leur publication dans la presse rurale là où cela est possible. La négligence de l'administration n'explique pas tout. La rétention délibérée de l'information qu'elle pratique joue un rôle dans le manque d'information.

b) La rétention délibérée de l'information dans certains cas

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que l'information constitue un véritable pouvoir. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler que les pays développés maintiennent leur domination grâce à leur puissance économique et militaire. A ces deux éléments il convient d'en ajouter un autre: l'arme de l'information. Cette dernière leur permet de façonner l'opinion mondiale et de l'orienter dans le sens voulu. Par ailleurs, un pays peut perdre une bataille parce que ses armées ne sont pas informées. Certaines autorités administratives retiennent l'information. Pour elles la livrer aux populations, c'est se dépouiller d'une partie de leurs pouvoirs. Elles craignent que ces dernières ne soient amenées à revendiquer les droits qui leur sont conférés par la loi. Quand elles sont obligées de le faire, elle livrent l'information au compte-gouttes. Cette pratique leur donne la possibilité

de couvrir leurs irrégularités. La négligence et la rétention de l'information juridique ne sont pas les seules causes des difficultés de la réceptivité du droit. Il faut ajouter l'analphabétisme.

Ce fléau constitue un handicap sérieux pour la réceptivité du droit en milieu rural. Il joue à deux niveaux. D'une part il empêche les populations rurales d'avoir directement accès à l'information écrite, d'autre part il ne leur facilite pas la compréhension des textes de lois.

Dans aucun pays du monde l'administration n'est jamais totalement transparente et disposée à informer les citoyens comme cela se devrait. Il revient à ceux-ci, dans beaucoup de cas, de s'informer de diverses manières. Entre autres, citons: la lecture et l'analyse correcte de l'information. Or, au Mali, la majeure partie de la population est analphabète. De ce fait, elle ne peut donc pas s'informer de manière indépendante. Ses possibilités d'information se trouvent réduites. A supposer qu'elle soit informée de l'existence des textes législatifs et réglementaires, d'autres problèmes se posent: ceux-ci sont relatifs à la compréhension. Une loi très protectrice des intérêts des citoyens mais mal comprise peut apparaître comme mauvaise. Par rapport à une personne lettrée, il est relativement beaucoup plus difficile à un analphabète de saisir la portée des dispositions législatives et réglementaires. Si le manque d'information est un obstacle important pour l'application du droit officiel au niveau de la campagne, l'existence d'un droit coutumier malien ne doit pas être négligée.

B. L'existence d'un droit concurrent: le droit coutumier

Après la conquête coloniale, les Français avaient soumis le Soudan français, à la fois à un droit d'inspiration européenne et à un droit coutumier. Après l'indépendance, le droit d'inspiration européenne, au plan Officiel, s'est imposé. Dans les faits, le droit coutumier a continué à s'appliquer, notamment en milieu rural. C'est un droit ancien qui a, par conséquent, derrière lui une longue période de maturation. De plus, il a été élaboré en fonction des réalités nationales et est profondément ancré dans le milieu rural. Il est largement appliqué en matière de gestion des terres et dans le domaine matrimonial.

En matière de gestion, il joue un rôle très important. En milieu rural, l'acquisition de droits en matière foncière s'effectue par la première occupation.

Les méthodes traditionnelles de culture, telles le brûlis, appauvrissent les terres cultivables. Les populations rurales, après de longues années de culture, sont obligées de se déplacer pour s'installer sur de nouvelles

terres. Le chef de famille ou du groupe, qui est généralement le plus âgé, choisit un nouveau site. Avant d'y résider avec les siens, il doit souvent, et selon une croyance répandue, avoir l'accord des génies qui peuplent les lieux. A cet effet, il effectue des sacrifices.

C'est après seulement qu'il devient chef de terre et construit les premières cases du village et défriche un champ familial.

La première occupation d'une terre équivaut à un titre de propriété, mais elle doit être accompagnée d'une mise en valeur.²

La création d'un nouveau village par un groupe de paysans n'interdit pas à d'autres groupes de s'y établir. Les nouveaux venus doivent toutefois avoir l'accord du chef de terre. Pour l'obtenir, il lui font un cadeau symbolique. Après cette opération, le chef de terre leur distribue des terrains de culture et d'habitation. C'est lui qui est donc chargé de la gestion des terres.

Aux termes de l'Art. 4 de la loi n° 82 AN-RM du 22 décembre 1982 promulguée le 4 février 1983, toutes les terres, à l'exception des titres fonciers, sont propriété de l'Etat malien. Selon le droit moderne, la terre appartient à l'Etat. Ce sont les autorités administratives qui sont chargées de sa gestion. En principe, l'occupation de la terre est subordonnée à l'attention du permis d'occuper délivré par l'administration. Au plan juridique, nul ne peut jouir de droits fonciers que ceux constatés régulièrement par les autorités compétentes.

En milieu rural la plupart du temps, l'occupation de la terre s'effectue selon le droit coutumier en dehors de toute procédure légale.

Dans certaines régions où il y a pénurie de terres cultivables, le premier occupant qui est convaincu qu'il est le propriétaire de la terre peut la vendre en tout ou partie.

Le règlement des litiges fonciers se fait le plus souvent sur la base du droit coutumier et à l'insu des autorités compétentes. Les autorités traditionnelles se réunissent et donnent la solution des litiges. L'administration n'est saisie que lorsque l'une des parties intéressées refuse d'accepter le règlement par voie coutumière.

Le droit coutumier ne s'applique pas uniquement en matière foncière; il régit dans une large mesure le domaine matrimonial.

En milieu rural, les mariages sont le plus souvent conclus sur la base du droit coutumier. Généralement, les familles se mettent d'accord pour établir des liens de mariage entre jeunes gens et jeunes filles.

Dans certains cas, le mariage n'est qu'un simple échange. Ainsi, une famille A consent à donner sa fille en mariage à un jeune homme de la famille B, en contrepartie d'une jeune fille de la famille B qui aura pour époux un jeune homme issu de la famille A. Le consentement du couple ne

compte pas. C'est celui des familles qui est déterminant.

Or, aux termes de l'Art. 10 du Code de mariage, «Il n'y a pas de mariage lorsqu'il n'y a pas de consentement». Il y a un conflit entre le droit coutumier et le droit officiel. La même contradiction apparaît au niveau de l'âge requis pour contracter mariage. L'âge du mariage est de 21 ans pour les jeunes gens et de 18 ans révolus pour les jeunes filles. Mais les populations rurales pratiquent le mariage précoce sur une large échelle. Chez les Peuls tout comme chez les Bobos, des fillettes de 11 ans sont souvent mariées à des garçons de 15 à 16 ans.

Le code malien du mariage autorise la polygamie. Ainsi, un homme peut avoir 4 épouses légitimes. C'est le maximum fixé par la loi. L'Art. 8 du Code de mariage stipule, «L'homme qui a 4 épouses légitimes ne peut contracter un nouveau mariage». Cette disposition n'est pas respectée dans la pratique et, en milieu bobo, certains paysans ont 5 ou 6 femmes. Le droit coutumier ne fixe pas de limite précise au nombre de femmes qu'un homme peut posséder. L'application du droit coutumier en matière foncière et dans le domaine matrimonial montre la prépondérance dans la pratique du droit coutumier sur le droit officiel et la mise à l'écart sur de nombreux points du second.

La relative faiblesse du droit officiel provient du fait qu'il est en partie d'inspiration étrangère. Il apparaît quelquefois aux yeux des populations rurales comme un corps étranger greffé artificiellement sur le monde rural. Il n'est pas toujours adapté au milieu rural. Par bon sens ou par facilité, les gens préfèrent se référer à ce qu'ils connaissent le mieux (le droit coutumier). Ce qui est nouveau peut paraître suspect (le droit moderne), surtout s'il est initié par le colonisateur français qui n'a pas laissé de bons souvenirs aux populations rurales. L'ignorance du droit officiel renforce le droit coutumier.

La faible réceptivité du droit en milieu rural dans certains cas n'est pas liée à un manque d'information, mais au rejet du droit officiel par certains groupes ethniques dans des domaines précis. Pour les bobos, il est incompréhensible que le droit officiel remplace le droit coutumier en matière matrimoniale. Le droit légué par les ancêtres, disent-ils, n'est-il pas le meilleur? Pour eux, le mariage est un phénomène qui a existé de tout temps entre les familles dans le respect mutuel, l'entente et l'union. Chaque groupe a son point de vue philosophique sur ce problème³. Pourquoi changer en «mal» le droit coutumier par un droit officiel uniforme. N'ayant pas reçu de réponse satisfaisante à leur propre niveau à la question ainsi posée, ils préfèrent continuer à appliquer le droit coutumier.

Il y a un écart important entre l'adoption du droit moderne et son application. Le droit moderne, pour être mieux reçu dans le milieu rural,

suppose une large campagne d'explication, d'information, sans oublier la transformation des mentalités des populations rurales. Il doit également subir des transformations constantes s'il veut être appliqué sur une plus grande échelle. Une telle entreprise suppose l'action des pouvoirs publics. Bien entendu, l'action des juristes en direction du monde rural en vue de l'application du droit ne doit pas être dédaignée. Elle est souhaitable et doit être encouragée. Compte tenu des difficultés ci-dessus évoquées et de l'ampleur de la tâche à entreprendre, elle restera toujours limitée. Ignorer cette réalité, c'est vouloir s'exposer à des surprises désagréables.

Notes

- (1) La presse rurale existe surtout dans les zones de production de culture de rente.
- (2) Cf Djeneba Couliba: la répartition des terres et l'exploitation des sols chez les bambars du Bélédo gou (cercle de Kolokani), p. 17, mémoire de fin d'études de l'ENA, 1984.
- (3) Cf Adam Ko: les difficultés d'application du code de mariage chez les bobos du cercle de San, p. 13, mémoire de fin d'études de l'ENA, 1984.

**Identification
des problèmes juridiques
qui se posent en milieu rural et
esquisse de solutions:
étude du cas de la sous-préfecture
de Kounkané (Sénégal)**

par

M. Diallo Ibrahima Khalil

*Assistant à la Faculté des Sciences Economiques
et Juridiques de l'Université de Niamey, Niger*

Notre participation au séminaire sur «les services juridiques en milieu rural» organisé par la CIJ et la FONGTO est une occasion heureuse pour nous, de présenter les problèmes juridiques que vivent les masses rurales du Fuladu (prononcer 'Fouladou') depuis un certain nombre d'années, problèmes auxquels aucune solution définitive n'a encore pu être trouvée. S'agissant de faits qui nous concernent en particulier, ce sera certainement un plaidoyer "pro domo" à l'image de celui de Cicéron revendiquant sa "domus" contre Claudius, "domus" sise sur le Palatin que ce dernier avait rasée pour construire un temple qu'il dédia à Minerve.

Le Fuladu est une zone située dans l'actuelle région de Kolda et à cheval entre les départements de Kolda et de Vélingara. Habité essentiel-

lement par les peuhls, sa zone charnière est constituée par la communauté rurale de Kounkané, l'une des plus importantes du Sénégal¹.

Trois sociétés de développement sont en activité dans cette sous-région à savoir la SODEFITEX, la RAZEL et la SODAGRIP.

Kounkané, qui constitue en même temps le chef lieu de la sous-préfecture, comprend: deux écoles primaires, un commissariat de police, un Centre d'expansion rurale...; la justice de paix et la brigade de gendarmerie siégeant à Vélingara (à 25 km), chef-lieu de préfecture.

Identifier les problèmes juridiques qui se posent au sein de cette communauté et essayer de trouver des solutions a été notre préoccupation essentielle depuis un certain nombre d'années (depuis 1980). Nos espoirs se trouvent aujourd'hui ravivés avec les présentes assises de Lomé qui nous permettront certainement, et en particulier avec l'expérience de nos collègues dans la région de Tambacounda, d'élaborer une méthode efficace de solution.

Permettez-nous de vous présenter certains de ces problèmes juridiques caractérisés à différents niveaux de la vie quotidienne du paysan et les remèdes que nous avons jusque là essayé d'y apporter.

1. Identification des problèmes juridiques

Le recensement des problèmes juridiques que nous avons fait n'étant pas exhaustif, nous avons choisi les critères objectifs suivants comme paramètres de base: les libertés publiques, les relations de travail, les relations avec les autorités administratives et assimilées et enfin, la famille.

1.1. Problèmes relatifs à la famille

Dans le domaine de la famille, l'existence de la loi du 12 juin 1972 portant code de la famille semble être ignorée en milieu rural, notamment dans la sous-préfecture de Kounkané. Cependant, l'alliage dans ce code de trois corps de règles d'essence coutumière, islamique et française, en atténue la portée.

Deux séries de problèmes peuvent être relevés en cette matière, problèmes engendrés par la survivance de coutumes "praeter legem".

1.1.1. La formation du mariage

a) S'agissant du consentement au mariage, des problèmes existent toujours (quatorze ans après l'institution du code de la famille), cette question étant encore considérée comme une affaire de famille, voire du groupe.

Ce qui explique que le consentement des intéressés soit relégué au second plan nonobstant les dispositions péremptoires du code (cf. art. 108s).

Quant à la dot, des pratiques en marge de la loi continuent à s'appliquer aussi bien en ce qui concerne le montant de celle-ci (montant excessif en violation des dispositions de la loi de juillet 1967 relative aux dépenses en matière de cérémonie familiale qui le fixait à 3000 FCFA), qu'à son sort après la rupture du lien conjugal (contrairement aux prescriptions de l'article 132 al. 2 du code).

1.1.2. La rupture du lien conjugal

Les femmes continuent toujours à subir les affres du système de la répudiation alors même que cette institution coutumière a été éliminée du droit positif par le législateur de 1972; le seul mode de dissolution du lien matrimonial étant le divorce soit par consentement mutuel (art. 158s), soit contentieux (art. 165s).

Le second ordre de problème est relatif aux relations entre les masses rurales et les autorités administratives et assimilées.

1.2. Problèmes relatifs aux relations avec les autorités administratives et assimilées

Il s'agit essentiellement des relations entre la paysannerie et le sous-préfet d'un part et la paysannerie et les directeurs d'école.

1.2.1. Les relations avec le sous-préfet

a) Dans ses attributions propres, il joue un rôle de perturbateur et de facteur de déséquilibre pour la paysannerie en amplifiant le mythe autour de sa personne. L'absentéisme et la lourdeur de la procédure en dépit de son caractère (illégalement) onéreux, renforcent la misère injustifiée de l'administré, alors qu'il s'érige en juge dans certaines affaires, notamment pour les questions agropastorales ou foncières.

b) Dans ses relations avec les organes de la communauté rurale³, il est le tuteur de cette communauté, c'est-à-dire qu'il donne son accord sur les décisions arrêtées en assemblée, voire en prononce la nullité pour inopportunité (cf. Décret d'application du 27 octobre 1972 in JORS du 18 novembre).

En réalité, il s'agit là de restrictions au pouvoir juridique de décision de la communauté organe élu par les populations au suffrage direct; la notion de tuteur doit, en effet, être entendue ici dans son sens civiliste⁴. Ainsi, doivent être considérées comme des abus les immixtions intempestives et

irrégulières entravant l'exercice normal par les paysans de leurs droits. A Kounkané, les exemples sont nombreux:

- une coopérative agro-pastorale dont les fonds ont pu être dissipés en 1984 sans que personne ne puisse réclamer de bilan,
- le lotissement du village, en 1980, qui a fait l'objet de malversations, d'affectations arbitraires de terrains, de ventes illicites, d'expropriations injustifiées conduisant à raser des immeubles bâtis au mépris des dispositions péremptoires de la loi du 17 juin 1964 relative au domaine national⁵,
- la construction de la Maison des Jeunes et de la Culture reportée à des termes indéterminés et sa mise en œuvre en 1986 suscite beaucoup d'interrogations.

Mais ce qui est ignoré par tous, parce que passé sous silence, c'est que trois types de recours sont organisés pour lutter contre les abus du sous-préfet. En effet, à côté des voies traditionnelles du contentieux administratif classique consistant dans les recours hiérarchiques et pour excès de pouvoir, la loi du 19 avril 1972 a prévu un véritable pouvoir de contrôle du conseil rural sur les interventions du sous-préfet dans la gestion de la communauté. Ce dernier recours se justifie par le fait que cette intervention, il la fait en qualité d'agent de la communauté.

Hélas, cette ignorance des masses rurales qui ne favorise pas la solution de ses problèmes, est exploitée à d'autres niveaux de la vie quotidienne, notamment par les écoles de la place.

1.2.2. Les relations avec les écoles

Au niveau des écoles (il y en a deux), deux problèmes majeurs se sont posés et qui ont soulevés des inquiétudes quant à l'avenir des enfants: les corvées dans les champs du directeur de l'école I et la récolte du coton dans les champs des particuliers.

a) Les corvées dans les champs du directeur de l'école I. Les élèves des classes supérieures étaient astreints à cette corvée à la fin de l'année scolaire (de mai à juillet). Il ne s'agissait pas de jardins scolaires, comme il était coutume autrefois pour initier les élèves aux travaux de jardinage (travaux obligatoires entrant très justement dans le cadre de leur éducation), mais d'un véritable INDIGENAT dans les champs, propriété privée de M. le directeur⁶.

b) Le second ordre de problèmes, encore plus grave, consistait dans

les deux écoles à envoyer les élèves (deux fois par semaine, pendant les périodes de récolte) procéder à la récolte du coton dans les champs des particuliers moyennant rémunération. Celle-ci était encaissée par M. le directeur et devait servir, semble-t-il, à l'achat de matériel scolaire. Mais, hélas, c'est à leur grand étonnement que les parents d'élèves furent invités à acheter les fournitures de leurs enfants. Les fonds s'étaient volatilisés sans explication⁷.

Les problèmes paysans devaient s'amplifier avec l'implantation dans la sous-région des sociétés dites de «développement».

1.3. Problèmes relatifs aux relations de travail

L'implantation de sociétés de développement dans la sous-préfecture de Kounkané n'a pas manqué de générer un certain nombre de problèmes pour la paysannerie en dépit de l'aspect très louable de ces structures.

En effet, si la SODEFITEX a suscité moins de mécontentements nonobstant quelques rapports difficiles entre paysans et agents chargés de l'encadrement, il n'en pas de même en ce qui concerne la RAZEL, chargée de la construction du barrage de Niapo et de la SODAGRI. Pour ces deux dernières, nous nous sommes interrogés pour savoir si elles n'ont pas plus favorisé la paupérisation de la paysannerie que son développement effectif.

Sur le plan juridique strict, un certain nombre de problèmes ont pu attirer notre attention.

1.3.1. L'expropriation des terres

Ces sociétés ont été implantées sur des zones jusque là exploitées par des paysans locaux. Ainsi, les sites de Soutouré ayant servi aux installations de la RAZEL (direction et différents services administratifs) et l'ensemble des rizières exploitées par la SODAGRI. S'il s'agit là d'expropriation pour cause d'utilité publique, il semble (à notre connaissance), que la procédure légale n'a pas été observée, à savoir l'exigence d'une juste et préalable indemnité au profit des victimes (c'est un acquis de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789 repris dans le préambule de la constitution – il a alors, au moins, valeur supra-légale). Ce problème avait été soulevé par les paysans du Sénégal oriental à propos de l'implantation de la Société des Terres Neuves, mais surtout dans le département de Thiès avec la mise sur pied de BUD-Sénégal⁸. Dans l'Anambé, l'ignorance du paysan a profité aux autorités⁹ (p. 7). Ce problème est d'autant plus important que depuis l'institution du Domaine national, il est certain que la terre appartient à celui qui la met en valeur: ce

n'est point une propriété de l'Etat. Le droit à l'indemnité est fondé sur le fait que ces rizières étaient exploitées depuis des décades par les masses paysannes qui y puisaient leur principale source de subsistance (le riz).

1.3.2. Le recrutement

Au niveau de la SODAGRI, la conclusion des contrats de travail se faisait "contra legem", en marge de toutes les dispositions législatives en vigueur. Ainsi procédait-on à des contrats d'équipe (art. 30 al. 2 de la loi du 15 juin 1961 portant code du travail) sans jamais fixer à l'avance le salaire. Dans certains cas, il s'agissait de contrats d'équipe à la tâche à raison de 3000 CFA par hectare de terrain dessouché; une équipe comprenant au moins dix personnes et le temps minimal enregistré alors étant de cinq à six jours (pour un ha), il est aisé de calculer le revenu moyen du paysan le plus «brave».

1.3.3. Conditions de travail et conflits collectifs

Les conditions de travail étaient très draconiennes. La journée commençait à 7h pour s'achever à 19h avec une pause repas de 13h à 14h, soit 1h de travail par jour.

Il est inutile de faire observer que la rupture des contrats de travail était liée à la bonne humeur du "patron", voire de certains chefs (ce qui n'est pas spécifique aux campagnes). Mais, à propos des conflits collectifs, ils ont été particulièrement rudes à la RAZEL en 1984, la direction ayant décidé d'arrêter les travaux. Le motif consistait-il dans la consommation de l'objet de l'entreprise ou était-il dû à des causes économiques? L'issue du litige a milité en faveur du second terme de cette alternative.

Les problèmes juridiques liés aux libertés publiques constituent un autre fléau pour les populations du Fuladu.

1.4. Problèmes relatifs aux libertés

Il s'agit là des relations entre les masses rurales du Fuladu et les autorités judiciaires. Elles sont dominées par les vexations, humiliations, voies de fait et népotisme incessants de celles-ci sur celles-là.

1.4.1. Les voies de fait

Elles sont, en particulier, le fait des agents de la force publique: gendarmes à Vélingara, policiers à Kounkané et douaniers aux frontières

(Gambie, Guinée-Bissao, Guinée):

- tout litige peut donner lieu à une arrestation, voire emprisonnement alors même qu'il est insusceptible de qualification pénale.
- le principe de la présomption d'innocence, siège des Droits de l'homme, reproduit par le code de procédure pénale, le préambule de la constitution et la Charte africaine des droits de l'homme (art. 7.1.b), est largement bafoué en zone rurale au profit de l'instinct de l'agent de la force publique¹⁰. L'affaire Fanta Touré est encore présente dans la mémoire collective du Fuladu. Accusé de vol, ce jeune garçon d'une trentaine d'années fut battu, en 1981, jusqu'à ce que mort s'ensuive, dans les locaux de la brigade de gendarmerie de Vélingara, motif pris de ce qu'il avait refusé de passer aux aveux. On n'est pas loin de Christian Ranucci qui renaissait de ses cendres à des milliers de kms. La matraque s'était substituée au ministère public sur lequel pèse évidemment le fardeau de la preuve de la culpabilité.

1.4.2. Népotisme et trafic d'influence

L'affectation en milieu rural est devenue pour le fonctionnaire le moyen rêvé de s'enrichir, soit en sollicitant des cadeaux (et non des moindres) tels bovins, ovins..., soit en faisant cultiver des champs de coton à la SODEFITEX ou le riz à la SODAGRI par de malheureux paysans soucieux simplement de sauver leur peau et d'éviter la colère du "chef". Et ce chef est particulièrement craint s'il relève du corps judiciaire. Ce système, inique, fait le bonheur de certains intermédiaires favorisant la spoliation du pauvre justiciable. Tout ceci en échange d'une liberté provisoire, d'une condamnation, d'une arrestation...

A cette série de problèmes, véritables calvaires des masses rurales du Fuladu, nous avons, depuis 1980, essayé de trouver des solutions. Mais, le principal obstacle sur lequel notre action s'est toujours heurtée consiste dans le défaut de continuité. Notre présence sur le terrain ne pouvant excéder un mois sur douze, il est évident qu'elle ne peut porter ses fruits. Cependant, les résultats obtenus ne sont pas négligeables et nous sommes certains qu'ils pourraient être renforcés et systématisés par la présence de juristes que nos moyens seuls ne pouvaient mettre en place.

2. Recherche de solutions

A côté des solutions susceptibles d'être retenues pour juguler «l'ignorantia juris», il y a lieu de dégager des préalables indispensables ou mesures accessoires (d'accompagnement), afin qu'elles ne soient pas des lettres mortes (simple «proforma»).

2.1. Les préalables indispensables

Pour la solution des problèmes juridiques qui se posent en milieu rural, il est essentiel de tenir compte de deux facteurs fondamentaux: le paupérisme des masses paysannes et la résistance des coutumes à toute pénétration des règles de droit d'origine étrangère (notamment française).

L'intervention d'un avocat dans le processus et l'existence dans notre droit de fictions juridiques inadaptées méritent alors réflexion.

2.1.1. L'avocat en tant que formateur et conseil des masses rurales

Que nos amis avocats excusent notre suspicion quant à l'efficacité de leur intervention dans le processus de solution des problèmes envisagés. En réalité, notre doute et nos interrogations portent, surtout, sur la compatibilité entre cette intervention et d'une part leurs très nombreuses charges amenant certains à faire la différence entre «petites et grosses affaires» et d'autre part le caractère onéreux de leur service. Il est certain que leur apport, «in specie», relève de la notion marginale de «petites affaires». Notre adhésion militerait plutôt en faveur d'un groupe de praticiens (avocats-enseignants) qui prêterait à titre bénévole leur concours au monde rural pour un «service conseil juridique» n'exigeant pas de rémunération (pour avocat) que si la phase judiciaire s'avère indispensable mais alors dans des proportions très raisonnables.

2.1.2. Un problème juridique majeur: l'existence des fictions juridiques

En effet, si la naturalisation du système juridique français trouve des obstacles dirimants dans son application, le motif de cet échec est à chercher, certainement, dans l'inadéquation de certaines règles à nos réalités sociologiques. Ainsi, la répression de la mendicité, la tolérance (voire la réglementation) de la prostitution...¹².

Mais, les plus révoltantes, en dépit de leur nécessité indéniable, sont constituées par les fictions juridiques et certaines règles de droit. Il suffit,

alors, de considérer l'adage «nemo censetur ignorare legem» décrié même dans son pays «d'origine»¹³; ou le droit de mentir reconnu aux litigeants pour construire leur système de défense. Ce genre de règles est à combattre.

Deux attitudes sont, alors, possibles:

a) soit, les éliminer; ce qui n'est pas souhaitable, en particulier pour l'adage «nemo censetur ignorare legem» qui renforce la force obligatoire de la règle de Droit et son caractère général et impersonnel. Il s'agit, en effet, d'un mal nécessaire.

b) soit, susciter l'adoption de mesures accessoires d'accompagnement pour en tempérer les inconvénients. Ainsi, une meilleure alphabétisation, une meilleure vulgarisation du droit par les médias et le journal officiel; mais surtout, en rendant le droit moins hermétique (ésotérique) et plus accessible au justiciable. Le rôle du juge est très important dans ce processus. Le droit ne sera vraiment démocratique qu'à partir du moment où le «consommateur final» pourra le connaître effectivement, voire le comprendre. C'est à ce prix que l'on pourrait espérer trouver des solutions définitives aux problèmes juridiques du monde rural.

2.2. Les orientations possibles

A ce niveau, nous avons jusque là utilisé deux méthodes de solution dont les résultats ont dépassé l'effet escompté. Elles sont à exploiter et à améliorer.

2.2.1. Solutions expérimentées au Fuladu

Elles ne nécessitent aucune sortie de fonds, mais simplement beaucoup de bonne volonté et de rigueur. Il s'agit de l'utilisation des médias et de la tenue de débats publics sous forme de meetings populaires, voire l'organisation de rencontres bénévoles consistant dans des consultations juridiques au profit des paysans.

a) Dans le cas d'espèce, expérimenté au Fuladu, l'éveil des masses rurales a été atteint par la tenue d'une série de débats à Kounkané et à Vélingara sur des thèmes traitant des problèmes d'actualité. Notre principale exigence consistait à éviter toute récupération politique; éviter de passionner les débats ou de tomber dans la polémique stérile, mais surtout rassurer les populations et leur donner la parole. A ces rencontres, les autorités étaient conviées (en personne), notamment, le préfet, le sous-préfet, le commissaire de police et les représentants des différentes sociétés de développement afin d'enrichir les débats, susciter la contradiction et mettre le justiciable en confiance.

b) La deuxième forme de «lutte» concerne le volet «médias» consistant à attirer l'attention de l'opinion nationale sur certains problèmes du milieu rural. Ainsi, le premier article paru dans la presse a été publié par le mensuel «*Jay Dole Bi*» (dans sa livraison du 15 juillet 1981); il traitait des problèmes sus-évoqués au sein de la SODAGRI à l'heure où cette entreprise était très mal connue alors qu'elle nourrissait, déjà, beaucoup d'espoir au sein du peuple Sénégalais en tant que solution au problème de l'auto-suffisance alimentaire. Ce texte suscita beaucoup de remous, en particulier au niveau de la direction de l'entreprise, avec pour principal effet une nette amélioration des conditions de travail dans l'Anambé (au profit notamment des agents chargés de l'encadrement et des «saisonniers»). L'action fut bien accueillie dans les rizières. A Dakar, les clubs de lecture organisèrent des débats autour de la question pour mieux connaître l'Anambé et les conditions de travail de la SODAGRI. Mais, les problèmes juridiques en milieu rural pourraient trouver d'autres solutions plus adaptées et plus efficaces que celles-là.

2.2.2. Autres solutions envisageables

La première pourrait concerner la saisine des autorités hiérarchiquement supérieures, voie de droit permettant de résoudre certaines questions et la seconde consisterait dans la formation d'un para-juriste tel que la CIJ le conçoit.

a) *Saisine des autorités hiérarchiquement supérieures*

Il s'agit d'une voie de droit, réglementée par la législation en vigueur en matière administrative et appelée recours hiérarchique. Elle consiste en une «plainte» adressée à l'autorité hiérarchiquement supérieure à celle qui est l'auteur de la mesure litigieuse. Cependant, dans notre approche, la méthode proposée s'en distinguerait par l'allègement du formalisme et la plus grande solennité de la démarche. En effet, on pourrait procéder à la rédaction d'un memorandum à envoyer à l'auteur de l'acte querellé avec des ampliations au ministre de tutelle, à la présidence, au préfet selon la gravité de la mesure. Car, en zone rurale, lorsque chaque titulaire d'une parcelle de pouvoir se rendra compte que les populations disposent de personnes «éclairées», de véritables «ombudsmen», les excès diminueront certainement. Il est certain que l'aggravation des problèmes juridiques dans ce contexte est liée sans nul doute au facteur distance (des localités comme Kounkané se situant à plusieurs centaines de kms du pouvoir central) et à l'ignorance des administrés. Ce qui permet à l'autorité locale de s'octroyer

toutes les prérogatives avec l'assurance de ne jamais faire l'objet d'un contrôle et au cas échéant, de ne jamais voir ses irrégularités découvertes dans la mesure où il tire profit de son expérience de l'administration, des lacunes et de la lourdeur de l'appareil (administratif). La formation d'un para-juriste pourrait certainement aider à l'application de toutes ces mesures.

b) La formation d'une «armée» de para-juristes

L'intervention d'un para-juriste pourrait être déterminante dans la solution des problèmes juridiques en milieu rural. Cependant, pour garantir son efficacité, son statut juridique mérite d'être bien défini.

Le recrutement: les fonctions de para-juriste doivent être confiées à une personne d'âge suffisamment mûr pour pouvoir appréhender à sa juste valeur, le rôle qui sera le sien. Pour cela, nous croyons que le personnel enseignant de l'enseignement primaire de localités concernées peut satisfaire cet objectif. En effet, il s'agit de personnes bénéficiant d'une certaine expérience pédagogique (facilité de communication notamment) et qui, en général, jouissent de la confiance des masses rurales¹⁴. Ils constituent de véritables modèles dans les campagnes.

Un autre avantage qu'ils présentent, c'est la permanence sur les lieux au moins pendant un certain nombre d'années. Mais ce para-juriste pourrait également être recruté parmi certains élèves du secondaire et les étudiants, en particulier, pour les animations pendant les vacances scolaires.

Les conditions matérielles: elles doivent être également bien définies en évitant trop de charges sur les masses rurales ou de transformer le para-juriste en agent d'affaires conduisant à dénaturer ses fonctions. Par contre, il doit être suffisamment intéressé, impératif qui milite en faveur des instituteurs. La formation: elle s'avère nécessaire sinon indispensable pour éviter que l'agent ne joue au «prophète», ce qui constituerait un danger pour les populations à assister plutôt qu'une méthode de solution de leurs problèmes. Une formation juridique élémentaire est, en conséquence, indispensable. Un noyau de juristes (avocats-enseignants en Droit notamment) travaillerait en ce sens pour un «service conseil-formation» bénévole. Cette formation, compte tenu des fonctions du para-juriste et des problèmes spécifiques au monde rural, pourrait concerner principalement le Droit rural, le Droit administratif et le Droit pénal, mais également le Droit civil et commercial. La maîtrise des principes fondamentaux de ces différentes disciplines et des textes en vigueur qui les régissent constituerait un outil minimum indispensable.

Les fonctions: Le para-juriste ne doit être ni un agent d'affaires, ni un

avocat «sans papiers». Ses fonctions sont à adapter à la législation en vigueur en matière de droits de la défense¹⁵. Il devra venir en aide au paysan dans ses différents types de rapports avec l'administration, c'est à dire, l'assister en vue de trouver une solution à ses problèmes juridiques. Il devra, évidemment, éviter les situations conflictuelles sans pour autant se transformer en un simple messie ou interprète des pouvoirs publics. Dans les conflits les plus graves, il s'en remettra, nécessairement, et dans les meilleurs délais, au conseil-bénévole dont il doit dépendre. Celui-ci devra très utilement être en contact avec le milieu dans lequel intervient l'agent pour éviter les déviations éventuelles.

Vous conviendrez certainement avec nous, chers collègues, que c'est à ce prix que le Droit sera vraiment démocratique, c'est à dire lorsque chaque justiciable sera affranchi, d'une manière ou d'une autre, des aléas de la fameuse présomption de connaissance de la règle de Droit. L'assistance aux masses rurales, en ce domaine, doit être inscrite au frontispice des Constitutions en tant que Droit Fondamental et Sacré de l'Homme. Je suis convaincu que nos travaux constitueront un grand pas dans ce sens. Je vous remercie de votre attention.

Notes

- (1) La communauté rurale est une institution résultant de la loi du 19 avril 1972 (cf. J.O.R.S. du 13 mai 1972): «elle procède de la même inspiration que la commune; c'est une personne juridique, définie par sa base territoriale, et chargée de gérer un certain nombre d'affaires communes qui lui sont confiées par la loi.» Cf. Alain Bockel «Droit administratif», NEA 1978, p. 237.
- (2) SODEFITEX: société pour le développement des fibres textiles. SODAGRI: société pour le développement de l'agriculture (la riziculture en particulier). La RAZEL s'occupe, quant à elle, de la construction de barrages sur la Tchallanga.
- (3) «L'institution des communautés rurales tend à introduire dans les campagnes un système démocratique de type moderne tourné vers les problèmes de développement qui doivent être résolus *par les intéressés eux-mêmes*». Cf. Alain Bockel op. cit. p. 320 (c'est nous qui soulignons).
- (4) Cf. Alain Bockel op. cit. p. 286 - il s'agit plus d'assister les élus des masses rurales pour corriger leur inexpérience dans la gestion de la chose publique et éviter les malversations tout en juridicisant les opérations effectuées que de se substituer à eux et décider en leurs lieu et place.
- (5) Cf. JORS du 11 juillet 1964, on a pu dire, à juste titre, de cette loi que c'est une «véritable révolution juridique» cf. Alain Bockel op. cit. p. 319 - également M. Siméon Diédhiou «le domaine national» mémoire de fin d'études-ENAM-1976.
- (6) Il serait superflu de dissenter sur les incidences que peut avoir cette dispersion de l'élève en période d'examen sur ses résultats scolaires.
- (7) Quand on sait que ces périodes de récolte coïncident avec la fin des pluies, le ciel étant dégagé de tout nuage, on se rend compte de l'effet que peut avoir sur l'acuité visuelle des enfants le reflet des rayons solaires sur les bourgeons blanc-kaolin du coton (usure certaine de la rétine).

- (8) Sur les problèmes relatifs à la création, à l'exploitation et à la liquidation de BUD-Sénégal, consulter utilement le «Monde diplomatique» de septembre 1981.
- (9) «Anambé» est l'appellation traditionnelle des rizières exploitées par la SODAGRI et qui a donné son nom au projet.
- (10) - Le Sénégal est l'un des premiers signataires de cette Charte (23/09/81), il l'a ratifiée le 13/08/82.
- Le Sénégal se veut, également, terre des Droits de l'homme: multipartisme illimité, Colloque sur la démocratie en juillet 1985 et Colloque sur les droits de l'homme en décembre 1986.
- (11) A ce titre la procédure d'assistance judiciaire au profit des indigents pourrait effectivement être exploitée contrairement à ce qu'on en fait de nos jours.
- (12) Cf. art. 274s du code pénal français repris en AOF:245s au Sénégal malgré quelques adaptations, 179s au Niger... textes dénoncés déjà en littérature et au cinéma: cf. «la grève des battù» et «xala» au Sénégal.
- (13) Cf. Jacques Ghestin «Traité de Droit civil" introduction générale» en collaboration avec Gilles Goubeaux-LGDJ 1983, No. 246 et 247.
- (14) Ce rôle a été admirablement bien mis en évidence par le malien Souleymane Cessé dans son court métrage «nous sommes tous coupables».
- (15) Pratiquement, tous les systèmes juridiques africains tolèrent ou réglementent la présence d'un défenseur non professionnel notamment ceux hérités des colonisateurs belge et français, cf. Encyclopédie juridique de l'Afrique Tome 4, p. 129s et 135s; le mandat «ad litem» ne s'opposant pas à l'adage «nul ne plaide par procureur». Dans le même sens cf. loi du 15 novembre 1986 relative à la profession d'avocat au Cameroun, notamment art. 3 in Hebdomadaire «Jeune Afrique» du 7 janvier 1987, p. 24.

Un pari pour la démocratie ou le problème de la participation des populations rurales à la vie juridique de l'Etat

par

Malamine Kourouma

*Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques
et Economiques de Dakar, Sénégal*

«Une administration sans conscience n'est que ruine de l'Etat»

Guillaume Pambou Tchivounda

«Essai sur l'Etat africain postcolonial»

L'Etat post-colonial africain s'est avéré généralement autoritaire, ou plutôt dictatorial.

Mais, par delà ce constat, il paraît légitime de se demander si cet autoritarisme, ou plutôt cette dictature se justifie dans la mesure où l'Etat, prenant prétexte de la lutte contre le sous-développement, se donne les moyens de suspendre provisoirement les droits civils et politiques essentiels, quand les droits économiques, sociaux et culturels sont exclus du droit positif et «relégués à l'arrière-plan par les gouvernements»¹. Or, il est établi qu'«une telle attitude cache, de plus en plus, une tendance à pratiquer des politiques non conformes aux intérêts des populations, de confiscation du pouvoir politique et économique, d'instauration de la dictature, d'obscurantisme et de régression sociale».¹

Une telle attitude ne peut se concevoir dans aucun Etat se réclamant de la démocratie dont un des repères fondamentaux est le droit de participation aux affaires publiques. En effet, selon l'article 21, alinéa premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée et proclamée par l'Organisation des Nations Unies²: «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis». Ce texte pose le principe universel de la participation nécessaire du peuple à la gestion du bien commun; ce qui n'est point démenti par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³ quand il affirme: «Tout citoyen a la droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2, et sans restrictions déraisonnables, de prendre part à la direction des affaires publiques... de voter et d'être élu... d'accéder aux fonctions publiques de son pays».⁴

Puisque ce n'est point la lutte contre le sous-développement qui justifie la non participation du peuple au pouvoir, l'Etat trahit sa mission ou révèle son incapacité à conduire le processus démocratique. Aussi bien, il est heureux que des hommes d'Etat mesurent parfaitement l'importance de l'enjeu. Pour être en mesure de se développer, «les peuples doivent participer»⁵. Il leur appartient d'exercer concrètement le pouvoir. Mais il ne suffit pas de le proclamer ni même de s'en convaincre. Il s'agit d'aller plus loin. Le combat pour la démocratie, comme participation des masses, au-delà de l'élaboration des textes, est celui de leur application. L'objectif majeur consiste à faire en sorte que nul ne soit exclu de leur bénéfice. Or pour en arriver à ce résultat, il convient de prendre toutes les précautions indispensables et conformes aux intérêts ou aux particularités des populations concernées afin que ces dernières se sentent réellement impliquées.

C'est tout le problème de la participation des populations à la vie juridique de l'Etat, entendue comme élaboration et application de ses lois et règlements.

Dans le Tiers-Monde, les populations sont essentiellement rurales. C'est convenir par là-même que les règles juridiques sont surtout posées pour elles. Le sont-elles avec elles?

D'ores et déjà, deux hypothèses de recherche semblent s'imposer. Si l'arsenal juridique est mis sur pied en dehors de l'assentiment des populations, la participation de celles-ci à la vie juridique de l'Etat demeure fictive. Dans l'hypothèse contraire, la participation reste effective.

Il se trouve que ces hypothèses se vérifient pour le Sénégal dont l'expérience singulière de la participation des populations rurales à la vie juridique nationale marque une évolution d'une participation fictive (première partie) vers une participation effective (seconde partie).

Première partie: une participation fictive

Le caractère fictif de la participation du monde rural à la vie juridique produit un droit inadapté (B), ce qui s'explique à partir de facteurs précis (A).]

A. Des facteurs explicatifs

Le passage, pour la République du Sénégal, de la constitution parlementaire du 26 août 1960 à celle présidentielle du 7 mars 1963 n'a pas remis en cause l'idéologie démocratique affirmée particulièrement à l'article 2, alinéa premier du texte fondamental, aux termes duquel «la souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum». A y regarder de près, ce texte, à la lumière de la pratique, permet de constater: d'une part que le peuple sénégalais est souverain par lui-même, et d'autre part que cette souveraineté s'exprime par le biais des principales techniques d'ensemble du gouvernement représentatif. Cette interprétation s'impose dans la mesure où, depuis l'indépendance jusqu'à nos jours, aucune consultation populaire n'a été organisée, sous forme de référendum, au profit des citoyens sénégalais, en dehors de l'occasion des établissements et réformes constitutionnels intervenus, respectivement, du fait des lois nos 63-22 du 7 mars 1963 et 70-15 du 26 février 1970. Dès lors que le recours au procédé type de la démocratie directe est exceptionnel dans sa pratique constitutionnelle, le Sénégal donne essentiellement à la participation populaire les formes du mandat représentatif dont l'économie générale est largement connue. Ce type de mandat vise à légitimer le gouvernement de quelques uns par le biais d'une représentation fictive. En effet, les actes et les votes des députés à l'Assemblée Nationale n'appellent aucune ratification populaire pour avoir pleins et entiers effets juridiques.

Voilà comment le député sénégalais à l'Assemblée Nationale issu du monde rural ou non, est de plus en plus coupé de ceux qui, par leurs suffrages, au niveau local ou national, lui ont ouvert les portes de la place de Soweto⁶.

Il s'en éloigne d'autant plus qu'il prend fait et cause pour un parti politique dont la logique contemporaine de fonctionnement le subordonne à l'approbation de la volonté gouvernementale qui, seule en réalité, formule ou module l'immense majorité des lois de l'Etat. Des lois scélérates dont le langage ou les nuances juridiques lui sont étrangers⁷ et au contrôle des-

quelles il n'a pas toujours les moyens techniques de procéder. Devant de telles lois⁸, l'on admet parfaitement que le citoyen ne dise pas « nous avons voulu » mais qu'au contraire, il relève le fait en disant: « ils ont voulu⁹! »

En réalité, le mandat représentatif, les exigences partisans, l'inexistence ou l'insuffisance d'informations techniques appropriées ne sont pas les seuls facteurs qui expliquent le fossé entre les aspirations du monde rural et les instruments juridiques qui prétendent les régir. Le mal, à l'origine, se confond avec une connaissance très peu parfaite du milieu rural ou de la condition paysanne¹⁰, si tant est que la volonté politique de les découvrir existe sans équivoque. Il en résulte pour le monde rural le rejet d'un droit inadapté.

B. Un droit inadapté

La codification des instruments propres à régir le monde rural sénégalais vise à promouvoir le développement économique et social en faisant participer les quelques 70% au moins de la population, c'est-à-dire les agents de développement que sont les paysans, pasteurs et pêcheurs. L'on convient que ces dernières n'apportent pas l'appui nécessaire à l'application de la loi dans la mesure où celle-ci heurte violemment leur mentalité et ébranle fortement leurs structures traditionnelles. Ce faisant, le droit mis officiellement en place est en conflit grave avec plus de 70% des cerveaux et des bras dont le pays ne peut se passer pour se construire. Il s'agit ici d'illustrer cette contradiction en s'appuyant sur des exemples brièvement commentés – et tirés de:

– *La loi relative au domaine national*¹¹

En posant la loi sur le domaine national, le législateur a entendu confier désormais à l'Etat la gestion de principe des terres que renferme ledit domaine¹². Or, une coutume établie en milieu rural conçoit la terre comme un patrimoine commun qui n'est pas entamé par les droits d'usage et de fructification reconnus aux exploitants, contrairement à la loi qui, ce faisant, devient un facteur non négligeable de bouleversement social pour les paysans. Le caractère révolutionnaire de la loi sur le domaine national a-t-il été bien reçu? Il est fortement permis d'en douter. En effet, la possibilité d'immatriculation valant droit de propriété et ouverte sous certaines conditions¹³, par l'article 3 de la loi pendant un délai de six mois¹⁴ n'a point été massivement exploitée par le monde rural¹⁵. Faute d'en avoir été convenablement averti. Ainsi le village a-t-il vu sa relative

tranquillité perturbée. Selon l'article 15, alinéa 2e de la loi, il est attribué compétence au Conseil rural, organe directeur de la Communauté rurale¹⁶, pour déterminer le plan général d'utilisation des terres, pour affecter et désaffecter ces dernières «soit pour insuffisance de mise en valeur, soit si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement, soit enfin pour des motifs d'intérêt général». A ce propos, l'on ne peut manquer de suivre une opinion¹⁷ selon laquelle: «si le moyen pris de l'intérêt général peut paraître pertinent avec les exigences du développement, il est cependant constant que la mise en œuvre des moyens tirés de l'insuffisance de la mise en valeur ou du fait que l'intéressé de la mise en valeur peut être relative et dépendre des moyens et des capacités du paysan... En outre, faire du droit d'usage qui jusque là se transmettait de père en fils, dans la même famille, la même concession... un droit viager, constitue un véritable coup de hache donné sur l'édifice traditionnel. A la tranquillité et l'équilibre social bâtis sur les fondements traditionnels vont simplement succéder, à partir de cette loi, la recherche du gain ou des terres les plus fertiles».

Certes, le village n'a pas toujours été un modèle de vertu, de calme et de tranquillité. Mais la loi sur le domaine national n'a pas manqué d'en ajouter, d'une manière caractéristique, à ses désordres. Tout comme le code de la chasse et de la protection de la faune, et le code forestier ne s'en sont pas privés.

— *Le code de la chasse... et le code forestier*¹⁸

L'importance des moyens de subsistance régis par ces dispositions est manifeste pour les populations rurales. Celles-ci vivent, entre autres, de ressources forestières¹⁹. Le bois demeure encore nécessaire, sinon indispensable à la cuisson de leurs aliments. Or, le code forestier²⁰ réprime quiconque aura contrevenu à l'obligation de ne pas couper ou enlever des arbres ou à celle de s'abstenir d'exploiter les produits forestiers sans autorisation préalable. Certes, la déforestation est un phénomène préoccupant pour les pays du Sahel comme le Sénégal et doit, de ce fait, être combattu. Mais ce faisant, l'Etat doit viser à le faire avec toute l'efficacité requise. Cette efficacité recherchée passe par le préalable que constitue une vigoureuse campagne systématique d'explication de l'enjeu de la protection de la faune et de la conservation des sols aux populations rurales intéressées au premier chef. L'information appropriée conditionne la bonne coopération attendue des ruraux. Si cette dernière tarde encore à se manifester de façon généralisée, c'est que toutes les populations rurales ne perçoivent pas nettement encore les termes de l'alternative. Il semble que jusqu'à nos jours, et pour la plupart d'entre eux, il n'existe que l'alternative suivante: vivre de

ces ressources forestières par tous les moyens ou compromettre de manière particulière les chances de faire bouillir la marmite. C'est pourquoi, contrairement au code de la chasse qui stipule que «nul ne peut se livrer à aucun mode de chasse sans être détenteur d'un permis ou d'une licence», ni «circuler et séjourner dans les parcs nationaux», le braconnier se livre à la chasse interdite et est appréhendé dans les parcs nationaux. Verbalisé par l'agent des Eaux, Forêts et Chasses et/ou appelé devant le juge²¹, il va éprouver maintes difficultés à tenter de se tirer d'affaire. Ce qu'il lui arrive occasionnellement de réussir, au prix de sacrifices divers. Mais que le braconnier présumé soit libéré des fins de la poursuite ou non, l'agent chargé de la protection de la faune et de la conservation des sols et/ou le juge savent qu'il reste victime d'une loi dont la violation lui est opposée mais qui ne lui est nullement accessible, puisque codifiée dans une langue et une technique qui lui sont étrangères.

Les rapports conflictuels qui existent entre les dispositions applicables au monde rural et le rejet que ce dernier en fait, révèlent, au moins, un enseignement: le monde rural, qui administre ainsi la preuve qu'il dispose des ressources nécessaires pour s'opposer aux lois, peut aussi bien se donner, à l'occasion, les moyens de leur exécution correcte, si elles l'impliquent adroitement; c'est-à-dire si on lui fait confiance en l'associant ou en le dotant de pouvoirs précis tendant à lui faire assumer sa part véritable de responsabilités dans la construction nationale.

L'autorité politique sénégalaise l'a bien compris quand, à partir de 1969, elle a visé à faire participer effectivement les populations rurales comme agents de développement véritables.

Seconde partie: Vers une participation effective

La dynamique impulsée par l'Etat (A) pour asseoir une participation effective du monde rural n'a pas surmonté tous les écueils que des initiatives privées comme le projet des services juridiques en milieu rural (B) tendent, à leur tour, à pallier.

A. La dynamique impulsée par l'Etat

La loi relative au domaine national a porté déjà en germes le principe des mutations positives en direction d'une participation réelle des paysans. En effet, dès 1984, l'on a prévu les structures communautaires villageoises (les communautés rurales) et leurs organes de direction: les conseils ruraux et les présidents des conseils ruraux. Mais il a fallu attendre le VIIe Congrès de l'Union progressiste sénégalaise (U.P.S.) – le Parti socialiste d'aujourd'hui – pour voir l'idée précisée. En effet, le Secrétaire général dudit Parti, le Président Léopold Sédar Senghor, en y définissant les lignes directrices de la réforme, déclare²² que la participation est devenue une nécessité pour les autorités du pays, avant d'y découvrir «l'expression du principe fondamental de la démocratie négro-africaine, qui veut que, dans toute communauté, chaque groupe et, dans tout groupe, chaque membre composant ait son mot à dire: sa part à prendre dans toute décision, qui ne peut être que collégiale».

Désormais, et pour toujours selon le même rapport, «les ruraux, la grande majorité de la population» devraient, contrairement à la situation antérieure, exercer «une pression naturelle» déterminante «sur les décisions du Gouvernement et de l'Assemblée. Par quel(s) moyen(s)? Principalement par l'entrée en vigueur de la loi²³ relative aux communautés rurales. Cette loi, en partant du principe selon lequel le paysan sénégalais se représente clairement les besoins de la communauté tout comme les priorités de cette dernière, a choisi de mettre à sa disposition les moyens juridiques propres à promouvoir le développement du pays. La révolution opérée par la loi, c'est d'avoir mis à la disposition des communautés rurales, réalités sociologiques et économiques décentralisées, les ressources nécessaires à leur développement.

Théoriquement conçues pour être efficaces au maximum, les communautés rurales ont vite été victimes de la pratique à deux niveaux au moins. D'une part, celui du découpage et, d'autre part, celui des pesanteurs ou excès de l'autorité de tutelle: le sous-préfet. Le premier facteur limitant est le découpage des communautés qui a, à l'occasion, davantage obéi à l'impératif de fixation des choix politiques qu'à celui consistant à circonscrire objectivement les communautés rurales en fonction de relations intervillageoises établies et facteur d'une circulation appropriée de l'information²⁴. Le second facteur limitant, et de loin le plus grave, reste, malgré les réaménagements ultérieurs apportés à la structure du pouvoir dans les communautés rurales, la tutelle pesante²⁵ – et pas nécessairement transparente – exercée par le sous-préfet, au nom de l'Etat. Cette tutelle

s'est avérée être un facteur de blocage, dans la mesure où elle inhibe forcément quelques initiatives perçues comme nécessaires par la base et vouées à être abandonnées de ce fait.

Toutefois, les communautés rurales peuvent encore être sauvées. A condition que la décentralisation soit pleinement et entièrement réalisée dans la pratique²⁶ et que l'on fasse toujours confiance aux paysans, à leur «incontestable bon sens»²⁶, à la «conscience vive de leurs aspirations et désir très affirmé de leur progrès social et de celui de leur famille»²⁶

Au demeurant, les réformes relatives à un rendement optimum de la communauté rurale et entreprises de 1975 à 1983, tendent à davantage rendre la parole aux paysans pour une participation plus efficace.

C'est dans la perspective d'une contribution à cette recherche de l'efficacité de la participation du paysan que s'inscrit l'initiative privée des services juridiques rendus en milieu rural.

B. L'appui informel des services juridiques en milieu rural

L'idée de services juridiques en milieu rural part du fossé qui existe entre le monde paysan et la panoplie des juristes – magistrats, avocats ou enseignants – qui constituent, en ville, une mine d'informations juridiques, pour en arriver à la question fondamentale suivante: «comment faire descendre le droit et comment faire monter le droit des populations rurales aux institutions étatiques»²⁷ Or, en Asie (Philippines) et Amérique Latine (Brésil), une solution a été trouvée à cette interrogation. Elle a consisté à «établir une collaboration entre les juristes et surtout les activistes pour les droits de l'homme, avec les ONG qui travaillent au niveau rural, ONG de développement ou syndicats ruraux»²⁷.

Il s'est agi par la suite, de se poser une autre question: la même expérience ne peut-elle être tentée en Afrique? A cette question, un séminaire conjoint²⁸ a apporté une réponse affirmative dont la mise en forme théorique a été réalisée au cours d'un autre séminaire organisé en 1984²⁹. Les décisions prises à cette occasion sont entrées en phase d'exécution³⁰.

Le projet³¹ qui s'appuie sur le volontariat a permis aux communicateurs juridiques en milieu rural de vérifier combien les populations rurales abordées vivent en marge du droit. Elles ignorent, pour la plupart, «jusqu'aux grandes lignes, voire l'existence même de lois qui règlent les aspects les plus intimes de leur vie»³². Quand «nul n'est censé ignorer la loi», les paysans ne rencontrent (généralement) le droit qu'à la barre du tribunal»!³²

Le drame, autant que la pari sont là. (??) Le pire peut et doit être évité. Il n'y a point de développement économique sans participation de la base à la vie du sommet, ni sans l'aller et le retour du sommet à la base. Ce séminaire offre, entre autres, une excellente occasion de plus pour le dire et se le dire.

Notes

- (1) Cf. Ibrahima Fall, «Des structures à l'échelon régional africain pour la promotion des droits de l'homme», Revue Sénégalaise du droit, déc. 1977 - n° 22, page 79.
- (2) Voir Résolution 217A (III) du 10 décembre 1948.
- (3) Qui est l'objet de la Résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966.
- (4) A priori, il y a problème dans la mesure où le droit du peuple à la participation à la vie de la cité peut se heurter à des restrictions raisonnables, alors même que le peuple est le titulaire de la souveraineté. C'est un des aspects abordés par feu le Professeur Guy Adjété Kouassigan dans «Le droit de participation aux affaires publiques: la décentralisation et l'équilibre entre la ville et la campagne», Revue Sénégalaise du droit, op. cit., pages 121 et ss. En tout état de cause, le développement qui est la finalité poursuivie par l'Etat dans le Tiers-Monde ne peut se réaliser en dehors de la démocratie qui s'exclut de ce fait de la catégorie des restrictions raisonnables envisageables *id.*
- (5) C'est aussi l'intitulé d'un discours prononcé par le Président Julius Nyerere. Voir «L'Afrique Nouvelle», n° 1659 du 22 au 29 avril 1981.
- (6) Le 6 décembre 1985, le Président Abdou Diouf en a procédé à l'inauguration, débaptisant ainsi l'ancienne place Tacher.
- (7) Outre les difficultés de lecture ou d'interprétation juridique posées à tous les députés à l'Assemblée Nationale, selon leur niveau de formation ou d'information en droit, il subsiste pour une dame députée le problème particulier de ne s'exprimer, officiellement, qu'en langue nationale wolof.
- (8) L'on se propose d'en donner quelques illustrations dans le point suivant (B, 1ère partie).
- (9) Cf. Jean Rivero, *Revue internationale de droit comparé* n° 2, avril-juin 1981, p. 661.
- (10) Sur une approche sociologique de la condition paysanne et de la nécessaire connaissance préalable de ce milieu, voir à titre d'illustration:
 - Mamadou Niang «Cours sur les problèmes du monde rural», Ifan 1977.
 - Boucabar Ly «Droit au développement et communautés rurales en Afrique au sud du Sahara», CODESRIA publications spéciales, n° 1, pp. 5-58.
- (11) Cf. loi n° 64 - 46 du 17 juin 1964, J.O. n° 3292 du 11 juillet 1964, p. 905.
- (12) Voir l'article 2 de la loi qui dispose que c'est l'Etat qui détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement...»
- (13) Qui se ramènent essentiellement à la réalisation d'une mise en valeur à caractère permanent.
- (14) Délai aménagé par le décret d'application de l'article 3 de la loi; Cf. J.O. n° 3700 du 5 septembre 1964, p. 1167.
- (15) Voir à ce propos Me. Sadel Ndiaye, in *Communication au Séminaire conjoint GONGAD C.I.J.*, Tambacounda, 9-12 avril 1984, p. 34.
- (16) Voir développements in sous-partie A/, 2nde partie de la présente communication.

- (17) Cf. Sadel Ndiaye, op. cit., p. 35.
- (18) a) La loi n° 67-28 du 23 mai 1967 a porté code de la chasse et de la protection de la faune jusqu'en 1986 où elle a été remplacée:
 - dans sa partie législative par la loi n° 86-04 du 24 janvier 1986;
 - et dans sa partie réglementaire par le décret n° 86-844 du 14 juillet 1986. Mais ce n'est là que le terme d'une longue évolution. En effet, le décret d'application initial (décret n° 67-610 du 30 mai 1967) de la loi fut successivement modifié en certaines de ses dispositions par les décrets n° du 1er décembre 1969, 73-068 du 25 janvier 1973, 77-981 du 7 novembre 1977 et 80-445 du 29 avril 1980.
- b) La loi n° 74-46 du 18 juillet 1974 a porté code forestier, à son tour, jusqu'en 1986. Elle fait, depuis, l'objet d'une étude en vue d'une modification. Ce qui suppose que l'étude de sa partie réglementaire (décret d'application) suivra.
- (19) Aux termes de l'article L. 7 de la loi (à l'étude) devant nous porter nouveau *Code forestier et de la conservation des sols* (nous soulignons ainsi la mesure dans laquelle, par l'intitulé, la nouvelle loi (à l'étude), si elle venait à être adoptée comme telle, serait en net progrès en rapport à l'ancien code forestier), il faut entendre par ressources forestières «les forêts de toutes origines, les terres à vocation forestière, les terres de protection, les produits forestiers ligneux, non ligneux et de cueillette».
- (20) Cf. l'article L. 24 de l'ancien code forestier de l'article L.15 du nouveau projet de code forestier.
- (21) A supposer qu'il parvienne à garder la vie sauve!
 Cette remarque s'impose dans la mesure où l'article L. 14 du nouveau code de la chasse et de la protection de la faune autorise l'agent des Eaux, Forêts et Chasses, des Parcs Nationaux ou les lieutenants de chasse à ouvrir le feu sur un braconnier. Certes, la loi aménage en l'occurrence des précautions particulières («sommations répétées... faites à haute voix»)... et vise par là-même à décourager au maximum «un braconnage... de plus en plus destructeur... revêtant souvent le caractère d'un trafic commercial inadmissible... (qui) menace à court terme la survie de plusieurs espèces animales» (cf. *Exposé des motifs de la loi*, p. 3). Mais, ainsi posée, la loi l'est aussi, sinon d'abord par le paysan, riverain immédiat des zones forestières de protection de la faune. Quelle portée revêt alors pour lui une sommation faite et répétée en français, s'il ne parle cette langue? L'agent de protection de la faune et de conservation des sols, soucieux d'arrêter, coûte que coûte, le braconnier qui «cherche à échapper à sa garde ou à ses investigations» (cf. art. L. 14, 1°) prendra-t-il toujours suffisamment de précaution pour lui épargner une blessure mortelle? Pour une raison ou une autre, l'agent en question, cédant éventuellement à la tentation, ne sera-t-il pas amené à user, voire à abuser de son arme? Certes, ce faisant, il expose sa propre responsabilité et en réparera personnellement les conséquences dommageables, dans la mesure où l'Etat lui demandera des comptes, en cas de contentieux et de réparation. Mais, la loi organisant la chasse et la protection de la faune n'est-elle pas ainsi trop excessive? N'aurait-elle pas dû se contenter de multiplier «par dix ses peines d'amende... par rapport à ce qu'elles étaient dans la loi (du 27 mai) 1967» (Cf. *Exposé des motifs*, § 8) et, entre autres, de la peine d'emprisonnement ferme, sans sursis et au moins égale à deux ans qu'elle organise à l'article L. 31 à l'encontre des braconniers? Encore qu'il faille toujours mieux s'attaquer à la racine du mal plutôt qu'à ses manifestations symptomatiques! Une loi est-elle raisonnable lorsqu'elle légitime l'usage d'armes à feu, dans un contexte paysan où les moyens des braconniers présumés sont souvent, sinon toujours, sans commune mesure avec ceux de leurs vis-à-vis, proposés à la protection de la faune et à la conservation des sols et qui sont équipés à suffisance par l'Etat disposant, de ce fait, d'autres ressources pour appréhender et réduire les récalcitrants?
- (22) Dans son rapport de politique générale intitulé: «le plan de décollage économique ou la participation responsable comme moteur du développement, G.I.A., 1969.
- (23) Cf. la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 (relative aux communautés rurales) modifiée par la loi n° 75-67 du 9 juillet 1975, la loi n° 80-14 du 3 juin 1980 et la loi n° 83-59 du 3 juin 1983,

- cf. «*Textes relatifs à l'organisation politique et administrative du Sénégal*, année 1985; pp. 513-544.
- (24) Il semble, tout au moins, que c'est le cas pour les communautés rurales observées dans les environs du lac de Guiers caractérisées par leur grande superficie. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir Me. Bakary Kante in... «*L'application de la loi 72-25 sur les communautés rurales du lac de Guiers*. Mémoire de D.E.A. en environnement, Université de Dakar I.S.E..., 1981.
- (25) Une littérature nombreuse s'est appesantie sur l'étude de la communauté rurale en général, sur la tutelle et ses inconvénients en particulier. Voir donc, à titre d'illustration et à toutes fins utiles, Me. Biram Ndiaye, «*La participation à la gestion des affaires publiques: les communautés rurales sénégalaises*», Rev. Fr. d'Adm. juillet/sept. 1979, et M. Leroy (E): «*Communautés et communauratisme chez les wolofs ruraux du Sénégal*» Rec. de la société Jean Bofin, La communauté rurale, Bruxelles, 1980.
- (26) Cf. le Président Abdou Diouf, cité par Cournot (C) in «*Développement, administration territoriale et participation de la population, exemple du Sénégal (1960-1977)*», RFAF IIAP, 1978.
- (27) Voir développements: M. MacDermot, discours, in rapport «*Les services juridiques en Afrique*» in Publications Spéciales du CODESRIA, n° 1, op. cit.
- (29) Il s'agit du séminaire «*Les services juridiques en milieu rural*» cité ci-dessus.
- (30) Elles ont fait, entre autres, l'objet d'enquêtes sociologiques» dans la zone pilote choisie, la région de Tambacounda où, par la suite, les volontaires des services juridiques en milieu rural – les «parajuristes», terme repris de l'expérience brésilienne des «paralégaux» ou «avocats de base» – ont animé une première campagne de vulgarisation du droit du 3 au 25 septembre 1985. Auparavant et pendant une semaine, les «parajuristes» (six étudiants en droit et un animateur socioculturel) ont pris part à un stage de formation durant lequel des spécialistes (du CONGAD, du Parquet de la République, du Barreau et de l'Université) leur ont exposé la teneur des principales lois applicables au monde rural. Sur le terrain proprement dit, deux villages situés dans la sous-préfecture de Missira (Nguene, communauté rurale de Niaoulé et Bantantindy, communauté rurale de Nétéboulou) ont accueilli les «parajuristes». Tous les rapports relatifs à cette expérience sont disponibles au siège du CONGAD (41, Bd. du Général de Gaulle, BP. 4109, Tél. 21 47 20, Télex S.G. 671 «Pour CONGAD»).
- (31) L'assistance juridique en milieu rural est financée grâce au concours de la Fondation Ford.
- (32) Voir document CONGAD intitulé «*Projet de formation para-juridique – Rapport des «parajuristes»*» (phase I et II), op. cit., p. 2.

L'expérience sénégalaise des services juridiques en milieu rural

par

Mazide Ndiaye

et

Fatim Ndiaye

Les masses rurales forment en Afrique l'élément moteur de son développement. Dans la plupart des systèmes économiques mis en place dans nos pays, l'agriculture est appelée à financer tous les autres secteurs. Cependant, malgré cette lourde fonction, le milieu rural reste le plus pauvre, le moins développé, le plus marginalisé.

Comptant 60% à 80% de la population, il est celui qui est le moins pleinement associé à la réflexion politique du pays. En majorité analphabètes et démunis, les paysans ne participent pas au pouvoir, aux affaires publiques et à la vie juridique de la nation. Pourtant, la démocratie dont se réclament nos gouvernants doit être intimement liée au «droit de participation aux affaires publiques».

Ce principe de l'article 21 alinéa 1er de la Déclaration universelle des droits de l'homme selon lequel: «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis» a été confirmé dans la Charte africaine des droits de l'homme (Art. 13, alinéa 1er). Cette

Charte, couronnement de vingt années de lutte, pose entre autres les principes universels du Droit au développement pour tous.

Ce Droit au développement, nous le savons, n'est pas tributaire des seuls pays africains. Il rencontre de nombreux obstacles exogènes que ne peuvent contrôler nos gouvernements. Ce sont, entre autres, les rapports Nord-Sud, avec tout ce qu'ils englobent comme détérioration des termes de l'échange, de destabilisation militaire, de courses aux armements et jusqu'aux conflits Est-Ouest qui se répercutent sur les pays pauvres. Cela constitue à n'en pas douter un blocage sérieux, limitant la capacité de ces pays pour venir à bout du sous-développement.

Toutefois, à côté de ces facteurs extérieurs, il y en a qui sont endogènes et auxquels il nous faut nous attaquer. Nous ne nous aventurons pas à les citer tous, mais nous pouvons noter que la sécheresse, la faiblesse technologique, le manque d'infrastructures économiques, sociales, sanitaires..., la faim chronique, l'analphabétisme et peut-être et surtout, l'absence de volonté politique sont autant d'obstacles à l'application conséquente d'un Droit au développement.

Avant de demander aux autres de nous reconnaître un droit, certes légitime, faudrait-il qu'il soit appliqué dans nos pays. En effet, comment concevoir ce Droit au développement sans y inclure les paysans. Composante majoritaire et essentielle de la population de nos pays africains, les ruraux sont ceux qui ignorent le plus ce droit revendiqué par nos Etats dans la Charte africaine des droits de l'homme.

Comment peut-on accorder un droit tout en laissant son destinataire dans l'ignorance? A quoi peut bien servir un droit si ceux auxquels il s'adresse ne peuvent le revendiquer? Cette contradiction se retrouve encore plus marquée au niveau national. L'on se rend compte que législations, procédures administratives et judiciaires sont instituées dans la capitale par des urbains qui connaissent mal ou très peu le monde paysan, on constate alors que, méconnaissant ou ignorant ses droits devant la loi, le paysan ne peut en user.

Ces droits créés théoriquement pour tous deviennent en pratique ceux de la minorité, ceux des riches qui en possèdent et la connaissance et les moyens de les exercer. Ainsi, le principe «la loi est la même pour tous» devient une fiction juridique. Quant à l'adage «nul n'est censé ignorer la loi», ce n'est plus une simple fiction juridique, mais une imposture. Le paysan bien souvent ne prend connaissance de la loi que devant la barre d'un tribunal.

Le droit en général, et le Droit au développement en particulier, n'aura de sens profond et ne sera effectivement institué que si tous les citoyens, et notamment les paysans, y sont associés au moment de la conception et de

l'élaboration de la loi, pendant toutes les périodes de son application, et lors de sa modification. Dans leur grande majorité, nos pays africains n'arrivent pas à créer le cadre structurel adéquat pour mobiliser les énergies. Cela peut être dû en partie au fait que la grande majorité de la population n'est pas associée à l'élaboration de l'agencement institutionnel et juridique de nos pays.

Nous pensons fortement que le développement d'un pays ne peut être l'action d'un ou de quelques individus, aussi géniaux soient-ils, mais l'œuvre de tous les citoyens. Cette œuvre nationale a besoin de la participation consciente et active de tous ses membres. Aussi, informer le paysan de ses droits et devoirs, lui permettre de les exercer librement et pleinement deviennent un facteur de développement indispensable pour nos pays.

C'est à partir de tous ces aspects, de toutes ces exigences que la C.I.J. (Commission Internationale de Juristes) et le CONGAD (Conseil des Organisations non Gouvernementales d'Appui au Développement) ont organisé à Tambacounda du 9 au 12 avril 1984 un séminaire de réflexion entre professionnels du droit et ONGs sur la mise en place au Sénégal de «Services juridiques en milieu rural».

Parmi les conclusions du séminaire figurait entre autres la création d'un «Comité de suivi» pour la mise en place de services juridiques en milieu rural. Le comité décidera ensuite:

- la réalisation d'une phase pilote d'un an qui sera confiée au au CONGAD (phase zéro);
- la réalisation du projet couvrant la totalité du territoire national à raison d'une région par an sera ensuite confiée à une ONG sénégalaise, le Réseau Africain pour le Développement intégré RADI.

Avant propos

Dès après les indépendances, pour mettre en place des réformes jugées aptes à faire sortir les populations du sous-développement, conscients de l'inadéquation des lois de la métropole, les gouvernements africains vont mettre en place des «législations de développement». Pour ce faire, ils se serviront bien souvent d'une technique inductive afin d'ériger des lois et règlements dits «incitatifs». Ainsi, le législateur, l'autorité centrale ne part pas des données de la société pour créer une règle qui les corrobore, mais établit une norme qui doit amener les populations à modifier leurs comportements, pour les rendre conformes aux impératifs du développe-

ment selon la vision des dirigeants. Cela fait naître un certain décalage entre la réalité du mode de vie des populations et la norme juridique.

Au Sénégal, voulant faire participer le monde rural à l'effort de développement socio-économique du pays, les autorités ont mis en place des textes qui furent dans leur majorité ignorés ou rejetés des populations. Pêcheurs, éleveurs, cultivateurs n'ont point contribué à l'application de ces lois et règlements contraires à leurs coutumes et qui bouleversent leur structure sociale.

Outre le problème de l'inadéquation de certaines lois, s'est posé aussi celui de l'information. Comment un texte ignoré de ceux qu'il vise peut-il être non seulement appliqué, mais en plus efficient. Ainsi, par exemple, interdire l'exploitation de certains produits forestiers est certes nécessaire, voire indispensable pour la préservation des sols et la lutte contre la sécheresse. Toutefois, ce principe n'aura de sens que s'il est connu des populations, que si elles en perçoivent la nécessité et en comprennent l'enjeu. L'existence d'un code de la chasse et d'un code forestier n'a pu empêcher ces dernières années la destruction de forêts au Sénégal oriental.

Ce manque d'information pénalise les populations rurales, ôte toute valeur réelle à la législation et crée des situations de non-droit. N'étant pas associé à la constitution des législations et des structures administratives, ignorant ses droits et devoirs, le rural se maintient dans sa structure traditionnelle.

Il est apparu que le développement général ne pouvait s'envisager sans celui de la société rurale. Aussi, pour mettre en place ce «développement rural», le gouvernement a dû procéder à l'installation d'institutions socio-économiques nouvelles pour réaliser les changements espérés. Il s'est avéré alors nécessaire, voire indispensable de préparer, d'informer et de former les masses concernées. De là, vont naître les premières formes d'assistance juridique en milieu rural.

Cette préparation, information et formation des ruraux fut confiée à l'Animation rurale. Dans le domaine juridique, son action sera complétée par celle des encadreurs du mouvement coopératif, des permanents syndicaux, des auxiliaires de justice, des professionnels de la loi et des Centres d'Expansion Rurale Polyvalents (C.E.R.P.).

Cependant, ces structures classiques n'ont pas été et ne sont pas à même de combler les besoins juridiques des masses rurales. C'est pour cela qu'il a été nécessaire de réfléchir sur la mise en place de structures moins formelles, qui viendraient compléter l'action des premières.

Quant il s'agit de susciter l'initiative et la participation populaire, il faut être indépendant des masses, c'est-à-dire: n'avoir ni contraintes, ni contentieux avec elles et ne pas avoir d'intérêts particuliers à la réali-

sation d'objectifs établis en dehors d'elles.

Les populations n'acceptent les changements, les modifications qui bouleversent leurs structures socio-économiques, que si elles les comprennent, les acceptent et y participent. Aucune réalisation fondée sur un intérêt politique personnel (qu'il soit celui d'une société, d'une personne ou de l'Etat) n'est recevable pour les populations.

A la différence des structures étatiques, les ONGs indépendantes financièrement, sans objectifs partisans ou démagogiques, ont cette autonomie et cette flexibilité qui leur permettent une meilleure intervention. Au Sénégal, elles travaillent avec les populations sous une forme contractuelle, forme reprise dans leur rapport avec l'Etat. Ainsi, ont-elles pour souci constant d'associer les populations à toutes les étapes et à tous les aspects de la réalisation d'un projet. En plus, elles ont su établir des contacts profonds avec l'Etat. Leurs interventions ne vont pas à l'encontre des lignes directrices tracées par le gouvernement, mais au contraire, se situent dans le cadre par lui défini.

Comprises ainsi, les ONGs ont un grand rôle à jouer dans l'animation rurale, et l'on peut retenir que le mouvement d'information juridique soit assuré par l'une d'entre elles.

Quelle forme non formelle d'«assistance juridique en milieu rural»?

Comme nous l'avons vu ci-dessus, les structures classiques au Sénégal ne sont pas à même de satisfaire les besoins juridiques des plus pauvres et, particulièrement de ceux issus du monde rural.

Ayant opté pour la recherche d'une formule non-classique d'assistance juridique en milieu rural, il nous faut répondre à une question que l'on nous pose souvent. Certains se demandent si, dans un continent tel que le nôtre avec un contexte socio-économique sous-développé, il est nécessaire de faire connaître et de faire prendre pleinement conscience à toute la population (notamment aux couches déshéritées du monde rural) de ses droits. Quelle sera la place de ce facteur «éducation juridique du monde rural dans le développement»?

Nous pensons d'abord que, dans un système social, le monopole de la connaissance est l'un des principaux moyens qu'a l'élite pour mystifier les masses, pour les marginaliser du centre de décision et d'exécution du pouvoir.

Il nous paraît ensuite que le développement étant un processus intégré, il serait inadéquat de vouloir promouvoir l'une de ses composantes

avant d'envisager les autres. Nous sommes au contraire convaincus qu'il forme un tout dans lequel l'éducation juridique a sa place.

Cette place est d'autant plus importante que le Sénégal, se réclamant de la démocratie, l'on ne saurait accepter de maintenir la majorité de la population dans l'ignorance des lois. Ayant rejeté l'alternative, développement dans le système du parti unique, ayant lancé le défi du développement dans la démocratie, il nous faut amener toute la population à participer à l'exercice de cette dernière.

Dans cette optique, l'éducation juridique est et doit être considérée comme un capital social, un investissement dans le développement et dans le changement qualitatif de toute la société.

Une des fonctions de cette éducation doit donc être de porter à la connaissance des masses leurs droits et devoirs contenus dans la Constitution, la Législation nationale, les principaux Textes internationaux ratifiés, la Réglementation administrative... et de les amener à intégrer la société nouvelle afin d'y exercer leur rôle. Cette promotion leur permettra d'agir sur leur environnement et de mettre ce dernier à leur service.

Cet objectif d'auto-suffisance juridique des populations ne saurait être atteint par ailleurs qu'en déprofessionnalisant le droit. Par cela, nous ne voulons pas dire que les professionnels doivent disparaître. Non. Cependant, nous estimons que si leur fonction reste utile dans le contexte actuel, elle est loin d'être suffisante. Il nous faut comme dans tant d'autres domaines, aboutir à une véritable redistribution des connaissances, à la fin du monopole de «l'élite intellectuelle» issue de la formation classique.

Etant donné que la population rurale ne peut accéder à une formation formelle, il faudrait qu'elle puisse la recevoir de manière informelle. Pour cela, ceux qui ont réfléchi sur la question de l'assistance juridique en milieu rural ont préconisé l'implantation de structures parajuridiques.

Le mouvement parajuridique au Sénégal

Si la quasi totalité des projets visent les mêmes objectifs (auto-développement des populations, augmentation de leur niveau de vie, auto-gestion et autonomie des masses...), les méthodes d'approche sont fort différentes et il n'est pas correct de penser qu'il existe une méthode applicable à toutes les situations. Nous pensons néanmoins que dans tout projet, il est essentiel de tenir compte des objectifs visés et des réalités socio-économiques.

Au regard de ce principe, avant de nous pencher sur les problèmes liés à la formation, à la fonction et aux moyens financiers et humains, nous

avons tenté de pénétrer le milieu rural concerné (la région de Tambacounda) pour évaluer les besoins juridiques de sa population. Telle a été la phase zéro de notre expérience.

1. *L'approche du monde rural (phase zéro)*

Nous sommes partis de l'idée qu'il est indispensable que l'évaluation juridique des besoins des populations paysannes se fassent avec elles. Le mouvement parajuridique doit s'inscrire dans un cadre participatif. Une association dès le départ avec les populations s'avère la plus fructueuse des attitudes. Il n'est d'ailleurs plus besoin de démontrer que les expériences de développement et d'autonomie n'ont de réelle valeur que si elles répondent aux besoins déterminés par les populations elles-mêmes.

Ainsi avons-nous essayé d'instaurer dans un premier temps un dialogue avec les ruraux qui, dans un second temps, fut élargi à tous les acteurs du monde paysan (gouvernants, associations, travailleurs sociaux...).

Cette approche doit cependant demeurer souple. Même s'il est important à l'intérieur des groupes de mettre l'accent sur les classes marginalisées (femmes, jeunes: facteurs de changement), il ne sert à rien de vouloir ignorer la structuration traditionnelle des sociétés villageoises. La tactique d'approche ne pouvant être préétablie, variant d'une région à l'autre, d'un village à un autre, il faudra au préalable appréhender les rapports entre les différents groupes. Toute attitude nihiliste rendrait inévitable l'échec de la formation juridique.

Par ailleurs, nous nous devons d'insister sur la nécessité de respecter les us, les coutumes et les formes de politesse du milieu que nous voulons approcher. Car nous ne pouvons espérer le changement dans la négation de l'identité de l'autre. Quant bien même certaines coutumes nous paraîtraient répréhensibles, donnons au paysan l'information, la connaissance et nous verrons les «choses» se modifier.

Une fois le dialogue noué avec les populations, il nous faut impliquer les autres acteurs du milieu: les groupements de base, les travailleurs ruraux, les agents administratifs ainsi que les organisations gouvernementales et non gouvernementales, étrangères et nationales, sans oublier les autorités. Ces dernières ont en effet un grand rôle à jouer. Bien souvent, les autorités religieuses et traditionnelles peuvent être un facteur de blocage si elles ne sont pas associées au projet. Certains ruraux refusent d'ailleurs toute participation à un projet si leur chef coutumier n'a pas donné son accord. Pour ce qui est de notre projet, nous l'avons expliqué à toutes les autorités villageoises en leur demandant leur point de vue sur la question et en leur signifiant ce que nous attendions des populations. Il leur a été

laissé le soin de réunir les villageois pour des séances de causeries, que nous poursuivions par la suite de manière moins formelle avec les femmes et les jeunes qui ne participent pas en général aux assemblées villageoises.

Nous avons procédé de la même façon avec les autorités administratives locales. Il est tout aussi nécessaire de les associer, car elles ont un profond impact sur les populations de base; n'est-ce pas elles qui «donnent» des vivres en période de soudure? Il faudrait autant que faire se peut les intégrer au projet et susciter chez elles, sinon un accord express, tout au moins une acceptation tacite.

D'autre part, outre l'aval au projet qu'elles peuvent apporter, ces autorités, tout comme les autres agents du milieu rural, peuvent donner des éléments intéressants pour l'évaluation des nécessités juridiques des masses paysannes. Chacun dans son domaine d'évolution peut soulever les problèmes juridiques qui s'y posent, les difficultés de compréhension des populations ou leur hostilité pour certains textes.

Une fois les problèmes et les besoins du monde rural étudiés, il a fallu, au regard de ces données et en rapport avec notre cadre socio-politique, trouver la structure parajuridique adéquate.

2. *La structure para juridique adéquate*

Nous avons recherché et analysé les différentes possibilités de divulguer l'information juridique (séminaires itinérants, conférences publiques, séances périodiques...). Prenant en compte la nécessité pour le paysan d'avoir à tous les moments de sa vie une information juridique, le Comité de suivi a opté pour la création d'un corps de parajuristes, le critère principal qui a guidé ce choix étant la présence permanente du parajuriste auprès des populations.

Nous avons donc au préalable réfléchi sur les possibilités de mettre dans les villages des parajuristes professionnels. Cependant cette démarche, même si elle offre de nombreux avantages en théorie, a posé en pratique, de par les lois qui nous gouvernent, de nombreuses difficultés. Il se pose le problème de la surveillance «morale» du parajuriste, rien dans la loi ne permettant la création d'un nouveau corps, et l'utilisation de l'Ordre des Avocats pour donner un statut aux parajuristes s'avère très difficile. Ce problème est d'autant plus délicat qu'une loi récente a supprimé l'activité des Agents d'Affaires. Ces derniers, même si, à un moment ou à un autre, ils ont assisté les ruraux sur le plan judiciaire, se sont trop souvent servis de leurs connaissances plus ou moins approfondies pour se constituer un pouvoir et une autorité sur leur dos. Aussi est-il nécessaire de normaliser la profession de parajuriste, de l'insérer dans un cadre déontologique. Il faut par

ailleurs relever que les professionnels de la loi étant habitués à une structure et à des procédures qu'ils maîtrisent, n'ont pas tous l'esprit assez flexible pour envisager un nouveau corps au sein de leur «famille». Ils ne sont pas encore à même de se départir de leur monopole de connaissance afin de mobiliser réellement et de manière conséquente les ressources juridiques.

Ainsi, le deuxième obstacle auquel se heurte la mise en place d'un corps de parajuristes professionnels est cette attitude conservatrice de trop nombreux juristes. Notons que cette attitude n'est pas celle du refus d'aider les masses. Non, car un très grand nombre de nos professionnels de la loi seraient prêts à aider, à défendre gratuitement un paysan. Mais encore faudrait-il qu'ils se montrent aussi disponibles pour offrir les services de formation qui permettraient à ce paysan d'identifier lui-même ses besoins et de choisir la méthode à employer pour les revendiquer et les défendre.

Cette question du «parajuridisme professionnel» qui nous interpelle tous devra faire l'objet de nombreux débats. Ne pouvant pas la résoudre dans l'immédiat, le Comité de Suivi a décidé que le projet devait toutefois se poursuivre. Il a alors choisi de créer un corps composé de bénévoles, tout en se promettant de susciter des discussions au niveau national, afin que l'idée d'un «parajuridisme professionnel» puisse voir le jour.

En ce qui concerne le mouvement de bénévoles, il fallait que ses membres exercent une activité lucrative. Pour créer ce corps, il a été décidé de se baser sur la solidarité paysanne. Grâce à elle, nous avons pu avoir au sein des communautés villageoises des hommes et des femmes prêts à se servir de leur savoir pour aider les leurs à sortir de l'ignorance juridique. Nous avons ainsi pu former un mouvement composé d'agents d'organisations non gouvernementales, de projets gouvernementaux, de Centres d'Expansion Rurale Polyvalents, d'enseignants, de monitrices rurales... Ce choix s'est avéré très conséquent pour la mise en place du projet, car toutes ces femmes, tous ces hommes ont une connaissance parfaite du milieu rural. Ils ont aussi presque tous été confrontés à des problèmes juridiques et ont bien souvent dû essayer de trouver une solution de manière autodidacte. En plus, très proche du paysan, ils ont su acquérir sa confiance; ce dernier fait déjà appel à eux régulièrement pour les problèmes quotidiens qu'il rencontre.

3. *La fonction du parajuriste*

Le parajuriste n'a pas simplement un rôle d'informateur, mais d'une manière plus large, il a celui de formateur. Certes, en premier lieu, il doit donner l'information, faire connaître aux populations rurales ce qui guide leurs actions, ce qui régit leur vie. Au-delà, il doit aussi former les gens à

participer à leur propre formation, à penser par eux-mêmes: il est aussi animateur. La nécessité de l'information qu'il a à offrir doit provenir de la base et ne pas être limitée.

Nous pensons en abordant ces «fonctions du parajuriste» au terme de Paulo Freire «conscientisation» qui signifie «apprendre en vue de mieux saisir les conditions sociales, politiques et économiques, et de prendre les mesures qui s'imposent contre les éléments oppressifs de la réalité».

Par cette démarche, le parajuriste doit aider le paysan à situer les problèmes relatifs à ses conditions objectives, lui permettant ainsi, une fois conscient de la réalité, d'agir en conséquence. En effet, évoluant dans un Etat de droit, c'est dans un cadre juridiquement établi que se prennent toutes les décisions, toutes les options socio-économiques et politiques, et c'est toujours dans ce contexte juridique qu'elles sont exécutées. Former le paysan au droit, c'est l'amener à pouvoir évaluer dans cette structure agencée et organisée par les lois et les textes réglementaires. C'est aussi lui permettre de participer au processus de prise de décision, du contrôle des objectifs et de leur réalisation sur le plan local.

Il est alors important que le parajuriste ne cherche jamais à imposer ses propres solutions aux populations. Ce n'est pas un propagandiste. Aucune méthode de persuasion ne doit être employée, les solutions devant émaner d'un processus naturel de la base.

Si le parajuriste doit en premier lieu servir cette base en l'informant et en la «conscientisant», il doit aussi servir toute la structure sociale en montrant les erreurs, les problèmes et en soulignant les inadéquations inévitables dans tout processus de développement. De ce fait, si l'information doit quitter le sommet, la superstructure juridique pour aller vers la base, le processus inverse doit être effectué. Les parajuristes doivent pouvoir soulever au niveau national les problèmes juridiques que rencontrent les ruraux, les difficultés d'application de certains textes, la complexité de certaines structures administratives et judiciaires. En ce sens, il est l'intermédiaire, le porte-parole des populations rurales auprès des autorités judiciaires, des professionnels de la loi. Cette fonction ne doit pas être négligée car toute coopération permettra une meilleure identification des problèmes et une recherche efficace de solutions communes.

Le mouvement parajuridique se devra d'amener progressivement les paysans à se faire entendre eux-mêmes des autorités. Ces dernières ont consciemment ou inconsciemment du mal à accepter le partage du pouvoir avec les citoyens. Cette réticence de leur part rend la situation du parajuriste assez délicate. Devant manœuvrer dans un contexte fragile dans lequel les autorités locales et nationales installées dans un système établi ont du mal à accepter le changement, les parajuristes doivent avoir une

certaine maturité qui leur permettra de ne pas être trop brusques. En effet, ils auront besoin de beaucoup de patience pour ne pas froisser les susceptibilités et pour amener les modifications espérées, notamment le partage du pouvoir entre gouvernants et gouvernés. Une fois les différentes fonctions du parajuriste définies, il a fallu se pencher sur la formation à lui apporter.

4. *La formation des parajuristes*

Axé sur le monde rural, le parajuriste doit donc recevoir une formation organisée autour des problèmes du milieu. La phase zéro (approche du monde rural) nous a permis de relever et d'évaluer les besoins juridiques des populations. Nous avons donc, sur la base de ces informations recueillies, élaboré, avec l'aide des juristes et administrateurs, un catalogue de thèmes susceptibles d'intéresser les populations concernées. Une fois les thèmes définis, il nous fallut définir les modalités de la formation. Il va sans dire que nous ne voulons, ni ne pouvons, offrir aux parajuristes une instruction juridique complète. Le but est plutôt de leur donner une base juridique solide qui leur permettra de mieux en cerner l'esprit et de pouvoir répondre aux besoins des populations dans ce domaine. Par ailleurs, il est important de prendre en compte l'analphabétisme dans notre recherche sur la meilleure formation à apporter aux parajuristes. Cela nous amène à nous poser la question de savoir comment informer les ruraux de leurs droits lorsque les textes, lois et règlements sont si ésotériques. Nous avons estimé que la démarche à employer consistait à redonner dans un langage simple, clair et compréhensible, leur sens et leur but. Nous avons par la suite pensé que la formation devait elle aussi répondre à ce principe de clarté. Ainsi, chaque thème retenu a fait l'objet d'une explication facilement intelligible. Des ateliers de travail furent constitués autour des problèmes pratiques rencontrés sur le terrain par les séminaristes.

Une fois les modalités de la formation déterminées, il nous fallut nous pencher sur le choix des formateurs. En fait, cette formation peut être assurée par tout juriste qui accepte de se départir de son langage ésotérique pour offrir à des non initiés une partie de son temps et de son savoir. Nous avons pu former une équipe d'universitaires et de praticiens du droit assez intéressés par le sujet et assez motivés pour octroyer cette formation.

Cela nous amène au dernier point de notre expérience, celui des personnes, des ressources et des moyens matériels et financiers nécessaires à son exécution.

5. *Les moyens financiers, matériels et humains*

Le Comité de Suivi a voulu autant que possible employer les ressources nationales sur la base de la solidarité. Il est nécessaire que ceux qui mettent en place les projets, prennent en considération les ressources matérielles et humaines qui existent dans le pays et qui ne sont pas employées, ou pas exploitées à leur maximum.

S'il est vrai que, pour mettre en place des projets de développement, une aide financière est indispensable, encore faudrait-il qu'au préalable, les moyens nationaux disponibles aient été recensés. Dans nos pays, il est encore trop souvent fait appel à des experts que l'on paie cher, alors que l'on aurait pu s'appuyer sur les personnes ressources sur la base de la solidarité nationale. De plus en plus, nos cadres acceptent de travailler bénévolement, de contribuer à toute expérience motivante. Pour notre projet, nous avons vu se mobiliser tous les services judiciaires et administratifs d'une région, qui ont collaboré de manière conséquente.

Dans le même esprit, il faudrait utiliser de façon plus systématique le matériel des services gouvernementaux ou non et les moyens étatiques de diffusion de l'information.

Conclusion

Le développement est une action collective. Son but social vise à l'amélioration qualitative de toute une population, et son exécution engage beaucoup plus les groupes que les individus. Dans ce sens, le développement ne peut être l'œuvre que de tout un peuple et sa réalisation ne sera effective que si l'ensemble de la population y est associée et y participe.

Depuis quelques années, l'importance du rôle des organisations populaires dans le développement national est de plus en plus reconnue. Au Sénégal, la politique de «désengagement» de l'Etat doit être accompagnée d'une relance de nouvelles activités socio-économiques gérées par les groupes, ce qui implique une stratégie de mobilisation et d'organisation des individus. Or, il s'avère que ces derniers n'ont pas accès aux institutions qui régissent le monde rural. Il n'y ont ni pouvoir, ni responsabilité, et leur influence est quasi inexistante. Cela est en partie dû à leur ignorance: ils ne sont pas informés de leurs droits, ni de la manière d'en jouir.

La mobilisation des efforts des villageois et de leurs initiatives, la création d'organisations populaires et l'accroissement de leur dynamisme a, entre autres, comme ressource le droit. Il faut porter à la connaissance des groupes et des individus le cadre qui détermine et délimite leurs

actions. Ainsi, la conférence mondiale organisée par la FAO en 1979 sur la réforme agraire et le développement rural a-t-elle adopté que: «la participation des peuples aux institutions et aux systèmes régissant leur vie est un droit fondamental de l'homme et, aussi bien la réorientation du pouvoir politique sur les groupes désavantagés que le développement économique et social en dépendent».

La question de l'animation juridique du monde rural peut être mise en œuvre par l'Etat, un parti ou une ONG. En ce qui concerne l'animation juridique exécutée par l'Etat, une tentative faite au Sénégal à travers l'animation rurale a montré combien il est malaisé pour ce dernier de gérer efficacement un tel programme. En étudiant cette animation, l'on se rend compte, qu'entre autres facteurs, elle contenait en fait des limites dans sa propre structure. En effet, au service de l'Etat, elle l'était de facto au service du parti au pouvoir, ce qui l'empêchait de donner une information objective aux populations.

Ce manque d'objectivité pourra se retrouver si ce travail est mis en place par un parti. Que ce parti soit majoritaire dans le pays ou dans l'opposition, l'obstacle principal qui ôtera toute efficacité à l'information dispensée est la tendance à l'interprétation subjective des textes. Le parti minoritaire qui exécuterait un tel programme rencontrerait des blocages, des entraves instaurées par les structures étatiques. Si c'est le parti majoritaire qui en vient à le gérer, la tentation sera grande de transformer le travail d'information en travail de propagande. Et dans ce cas, les populations pourront avoir deux attitudes aussi négatives l'une que l'autre:

- soit le parti est populaire, et les populations auront une attitude non critique inconsciente du message,
- soit le parti n'est pas populaire, et dans ce cas, il y aura une remise en cause systématique, une attitude réfractaire ou totalement passive de la population.

Ainsi est-il préférable que l'information juridique passe par les ONGs, qui ont à n'en pas douter un potentiel d'appui au développement non négligeable, constituant une ressource importante ne demandant qu'à être dynamisée.

N'ayant aucun objectif d'accès au pouvoir politique, travaillant dans le cadre socio-économique défini par le gouvernement, sans aucun parti pris, les ONGs sont les mieux placées pour informer les ruraux de leurs droits et devoirs.

Cependant, voulant amener les populations à prendre conscience de leurs droits, à les revendiquer et à les défendre en leur offrant la possi-

bilité d'être non plus des spectateurs passifs, mais des acteurs dynamiques du processus de développement, «les services juridiques en milieu rural» sont une action politique.

Cet aspect politique pourrait être un blocage et sera une difficulté importante si l'on n'a pas à toutes les étapes associé la puissance publique au projet.

L'expérience sénégalaise a pu se dérouler et s'étendre grâce au consentement et à l'appui du Président de la République qui, lui-même, a noté la nécessité de «faire descendre le droit au niveau des masses, ou, mieux encore, faire monter le droit des populations rurales aux institutions étatiques».

L'on rencontrera aussi de nombreux autres obstacles découlant des facteurs socio-culturels. Entre autres, nous pouvons souligner l'ignorance et l'analphabétisme. Cet obstacle est d'autant plus important que la langue officielle n'est pas nationale. Les populations n'ayant pas accès à l'écrit, leur participation est limitée.

Ainsi, dans un projet de ce genre, est-il quasiment impossible d'atteindre directement les masses. C'est pour cela que des intermédiaires pédagogiques doivent être formés (les parajuristes). Ils doivent être des gens de terrain, connaissant et prenant en considération les valeurs du monde paysan, et sachant définir les stratégies adéquates d'approche du monde rural. Cette connaissance de la vie paysanne doit les amener à s'engager davantage et à servir loyalement la population.

Cette dernière nécessité nous amène à éviter de créer un nouveau corps dont le statut ne serait pas contrôlé, ce qui entraînerait des abus de pouvoir et des escroqueries envers les ruraux.

Pour rendre encore plus efficiente l'action, il est nécessaire d'amener tous les acteurs du milieu rural et du système juridique à y participer. La collaboration de l'institution juridique devra être requise, de même que la mobilisation de tous ceux qui sont attachés aux Droits de l'Homme.

En permettant à l'homme de connaître ses droits juridiques, on lui permet de remplacer son impression de soumission, de sujétion, par un nouveau sentiment de dignité, condition essentielle à la participation active à la lutte pour le développement, pour l'auto-suffisance et l'indépendance véritable.

Mazide Ndiaye
Président du CONGAD
Directeur du RADI

Fatim Ndiaye
Responsable de la
formation au RADI
Chef du projet Services
Juridiques en Milieu Rural

Réforme agro-foncière et implications juridiques en milieu rural au Burkina-Faso

par

Hubert M.G. Ouedraogo

et

Larba Yarga

La quasi totalité des Etats d'Afrique francophone ont proclamé l'objectif de développement agricole comme la priorité de leur politique de développement. L'objectif poursuivi est, en particulier, d'augmenter les rendements agricoles en modifiant les structures en place dans le milieu rural en vue d'atteindre l'auto-suffisance alimentaire. En un mot, il s'agit de transformer l'agriculture de subsistance en agriculture moderne.

La poursuite des objectifs ainsi définis implique des interventions multiformes en milieu rural, interventions envisagées à l'article 42 du décret 85-404CNR/PRES du 4 août 1985 portant application de la réforme agro-foncière comme étant le fait de personnes morales publiques ou privées, ou de personnes physiques.

Ces interventions se manifestent au triple plan de l'encadrement, de la promotion et de la production. Elles ont des implications juridiques considérables aussi bien pour ceux qui interviennent (Etat, ONG, opérateurs économiques...) que pour les populations rurales qui occupent la position de récepteur de ces interventions. Parmi les domaines juridiques qui se manifestent dans le milieu rural, le droit foncier occupe une place de choix. En

particulier, la réforme agraire et foncière apparaîtra comme l'instrument juridique privilégié à travers lequel l'Etat s'efforcera d'atteindre la finalité économique recherchée.

Nous nous interrogeons dans les développements ci-après sur les problèmes juridiques résultant de la coexistence de législations foncières traditionnelles et modernes et la réceptivité du droit écrit en milieu rural d'une part, et sur les possibilités que peuvent offrir les juristes pour aider les populations rurales à surmonter les difficultés qu'elles rencontrent d'autre part.

I. Des problèmes juridiques résultant de la coexistence de législations foncières et de la réceptivité du droit écrit en milieu rural

A. *De l'évolution du droit foncier en milieu rural*

De tous temps, l'espace foncier a constitué un objet de cristallisation des problèmes juridiques rencontrés par les populations rurales africaines en butte à l'introduction de nouveaux rapports de production socio-économiques. En effet, les conceptions africaines traditionnelles relatives à la terre étaient différentes de celles préconisées par les civilistes européens.

L'ensemble du système foncier coutumier était dominé par l'importance capitale du lignage dans la société africaine. La place du lignage dans la société est comparable au rôle joué par la famille dans l'ancienne Grèce ou l'ancienne Rome. Le rôle central de la structure lignagère de la société trouve son expression dans un système juridique original de tenure du sol.

Ainsi, les droits fonciers étaient, avant tout, des droits lignagers et non des droits individuels. Ils ne s'analysent pas comme des droits de propriété dans la conception qui est celle du Code. Ce qui importe c'est le droit d'usage, d'exploitation que l'on peut avoir sur la terre. Ceci est d'autant plus vrai que la terre constitue un bien inaliénable et pouvait s'analyser comme une «*Res extra commercium*». Enfin, l'institution-pivot de l'ensemble du système foncier traditionnel était le chef de terre qui assurait aussi bien des fonctions religieuses que juridiques (il était compétent en particulier pour connaître tout litige foncier au sein de la communauté villageoise).

Cette organisation particulière du régime foncier traditionnel autour du chef de terre reposant sur les droits collectifs lignagers et sur la mise en

valeur, était diamétralement opposée au droit de la propriété selon le Code civil. Aussi le législateur colonial s'applique-t-il à introduire la propriété privée de type occidental, censée assurer une meilleure protection des investissements. Il le fit d'abord en s'appuyant sur le Code civil français avant d'opter pour le système de la «Real Property Act (ou Acte Torrens) importé d'Australie et qui allait devenir en Afrique francophone le système de l'immatriculation foncière.

Le recul que nous permet aujourd'hui de voir la portée réelle de l'activité législative de l'Etat colonial en vue d'assurer la diffusion de la propriété privée. On reconnaît dans la plupart des Etats de l'Afrique de l'Ouest que les terres immatriculées représentent un faible pourcentage.

Au Burkina Faso par exemple, le nombre de titres immatriculés jusqu'en octobre 1984 était de 5.635, y compris ceux détenus par l'Etat.

Il s'est produit en réalité un phénomène de non réceptivité du droit soutenu par une résistance remarquable des coutumes foncières – lesquelles ont fini par bénéficier d'une reconnaissance relative à travers l'institution du dualisme juridique.

Contrairement à ce qu'on aurait pu penser, l'accession à l'indépendance des Etats africains ne fut pas marquée par un retour nationaliste au droit traditionnel. Partagé entre le désir de marquer son identité culturelle et celui de répondre aux exigences modernes de développement, l'Etat burkinabè continuera en fait à gérer le «statu quo ante» jusqu'à la réforme agro-foncière du 4 août 1984.

B. De la réforme agro-foncière intervenue en 1984

La réforme agro-foncière est marquée par un double désir de rupture: rupture d'une part avec l'héritage législatif de la période coloniale; rupture d'autre part avec les pesanteurs du système foncier traditionnel, dont l'inadéquation aux exigences de l'économie moderne.

Il y a en quelque sorte tentative d'opter pour une solution juridique originale, garantissant l'efficacité économique au souci d'assurer l'effectivité du droit écrit dans le monde rural.

Les principes juridiques essentiels de la réforme agro-foncière burkinabè peuvent s'analyser autour des axes suivants:

- La création d'un domaine foncier national (D.F.N.). Faisant référence à la notion de bien domanial, c'est-à-dire à ce qui constitue les biens collectifs d'une nation, l'institution du D.F.N. met fin à la distinction classique entre domaine privé et domaine public de l'Etat. La création du D.F.N. peut s'analyser en une nationalisation du sol,

- l'Etat en devenant le propriétaire exclusif.
- La suppression du régime du dualisme juridique en matière foncière. En effet, les droits fonciers coutumiers sont abolis; il en est de même des titres fonciers de propriété détenus en vertu de la procédure de l'immatriculation. Les anciens titres sont remplacés par des titres de jouissance qui sont représentés par des permis d'habiter ou des permis d'exploiter conférant à leurs titulaires des droits de jouissance sur le D.F.N. Les nouveaux droits sur le D.F.N. peuvent être analysés comme des droits de superficie; la superficie est un droit de propriété mais ici, la propriété se dissocie du dessous pour ne se rapporter qu'au dessus.
 - La mise en valeur comme objectif essentiel de la réforme. Le nouveau régime juridique de la terre a pour objectif de permettre *une occupation et une utilisation rationnelles des terres en vue de promouvoir l'économie*. A cet effet, il faut signaler que tout bénéficiaire d'un titre de jouissance sur le D.F.N. est tenu à son occupation et à son exploitation effectives. De même, l'Etat, en tant que nouveau maître de la terre, se retrouve plus libre pour entreprendre les opérations d'aménagement agro-pastorales et forestières indispensables à la poursuite de son objectif d'auto-suffisance alimentaire. Enfin, la réforme pose le principe de la nécessité pour les masses rurales «d'être organisées dans des structures démocratiques pour l'occupation et l'exploitation rationnelles de l'espace rural» (art. 25, Ordonnance 84-050/CNR/PRES du 3 août 1984).

C. *L'enjeu de la réceptivité du droit*

Comme toute loi nouvelle, nous dirons que la réorganisation agro-foncière doit vaincre deux périls essentiels. Il s'agit d'une part de l'ineffectivité et, d'autre part, de la déviance.

L'ineffectivité peut résulter de facteurs tenant au promoteur de la loi lui-même, mais aussi de facteurs tenant aux destinataires de la loi, en l'occurrence les populations rurales.

A défaut d'être capable de susciter l'information, la sensibilisation et l'intérêt des populations rurales, la première réaction des paysans sera toujours la méfiance. On a accusé l'esprit conservateur des paysans; mais nous croyons que le problème se situe ailleurs. Les paysans ont une conscience très aigüe de la nécessité de s'assurer une situation de sécurité foncière, vitale à leurs yeux. Il revient à l'Etat de les persuader non pas seulement par les mots, mais aussi par les faits des possibilités nouvelles que leur offre la réforme.

L'ineffectivité peut résulter aussi de la résistance des populations rurales à la mise en œuvre de la législation nouvelle. C'est ce qui s'est produit pendant la période coloniale en matière foncière. Une analyse plus affinée pourrait nous révéler que la résistance de la coutume aux innovations législatives (en fait, les problèmes de non réceptivité du droit) participe d'une logique interne propre aux populations rurales.

D'une part, il apparaît clair qu'il est hasardeux pour un système juridique d'être totalement éloigné des conditions socio-économiques; d'autre part, il convient de reconnaître l'existence de procédures extra-judiciaires de règlement des conflits et de cadres informels d'expression d'une vie juridique en marge de la légalité officielle. Ceci nous amène à dire qu'en réalité, les législateurs africains devraient non pas reproduire la coutume, mais s'inspirer d'elle tout en l'adaptant aux exigences des structures étatiques nouvelles et aux besoins de l'économie moderne.

C'est sans doute cet effort de synthèse qu'a tenté la réforme burkinabè par une sorte de retour à une conception de la terre comme sol, c'est-à-dire considérée du strict point de vue de ses capacités productives.

La déviance est le deuxième danger qui guette la loi nouvelle. C'est le détournement de la loi de ses objectifs initiaux. En particulier, le souci d'efficacité de l'Etat dans l'optique de la rationalité économique d'une politique d'auto-suffisance alimentaire ne doit pas faire perdre de vue que dans la mise en œuvre concrète de la réforme, des intérêts divergents peuvent entrer en jeu. Parfois la rationalité commandera de porter atteinte à l'intérêt du paysan.

De telles situations engendrent inévitablement des difficultés d'ordre juridique qu'il faudra solutionner.

II. De la résolution des difficultés en milieu rural

Jusqu'à la création des tribunaux populaires dans les secteurs, villages et départements en août 1985, le règlement des problèmes fonciers coutumiers relevait en premier ressort des tribunaux du second degré, en appel de la Cour d'appel et en dernier ressort de la chambre judiciaire de la défunte Cour suprême.

La création des tribunaux populaires de conciliation (T.P.C.) dans les secteurs et villages d'une part, des tribunaux populaires départementaux (T.P.D.) dans les départements d'autre part, a pour objectif de faire participer les populations rurales bien qu'elles soient à ce jour peu sensibilisées au nouveau droit. Intervenue le 31 décembre 1986, l'institution de cabinets populaires d'assistance judiciaire vise à pallier ce manque de sensibilisa-

tion; l'existence de ces structures officielles laisse-t-elle une place à l'établissement de parajuristes?

A. *Des juridictions populaires en milieu rural*

Les Comités de défense de la révolution (C.D.R.) constitués à tous les niveaux, suite à l'appel du 4 août 1983, ont des attributions politiques, administratives, socio-économiques et militaires. Ils sont donc appelés à être impliqués dans l'exécution des mesures de caractère législatif et réglementaire. Ces attributions sont désormais étendues au domaine juridictionnel puisque les C.D.R. participent à l'action des tribunaux populaires qu'ils composent.

De la composition des T.P.C. et des T.P.D.: le T.P.C. et le T.P.D. se composent de juges non professionnels dont un président, un vice-président, deux juges et leurs suppléants, un secrétaire et son suppléant (art. 4 et 32 de l'Ordonnance du 4 août 1985). Ceux-ci sont élus par l'assemblée générale du Comité de défense de la révolution du secteur, du village (art. 5) ou du département (art. 6 et 33). Il apparaît donc que les juges T.P.C. et T.P.D. sont des autochtones de la localité du siège de la juridiction, membres du C.D.R. et jouissent de la confiance des leurs. Juges non professionnels, ils doivent subir une formation rapide, ce qui ne leur confère pas une réelle connaissance des textes applicables. Ils ne peuvent tous tirer partie des textes qui sont écrits dans la langue officielle qui demeure le français. En effet, parmi les conditions d'éligibilité énumérées à l'article 6 de l'Ordonnance d'août 1985, seuls les secrétaires et leurs suppléants doivent «savoir lire et écrire le français ou la langue majoritaire du secteur ou du village» (V. Sidmaya n° 896 du 16/8/1985, p. 15).

Dans leur composition, ces tribunaux présentent l'avantage d'être ouverts à tout citoyen membre du C.D.R.; mais quelles sont leurs compétences?

De la compétence des tribunaux populaires: dans le cas des T.P.C., la *conciliation* qui est l'objectif essentiel porte sur les affaires civiles et commerciales, dans la limite de 50.000 F.CFA; en leur reconnaissant la compétence pour concilier les parties, les autorités législatives ont consacré le mode de règlement des conflits connu dans les sociétés traditionnelles; bien que le cadre soit celui d'un tribunal dans la forme, la procédure qui prévaut est en fait extra-judiciaire.

S'agissant des T.P.D., en revanche, leurs compétences portent, entre autres, sur les matières relatives aux conflits de travail, aux hypothèques, aux transferts de droit de jouissance ou de droit de propriété (art. 38). Comme le T.P.C., le T.P.D. «contribue par ses activités à *conscientiser le peuple par rapport à ses droits et devoirs*, à créer un climat de paix...»

(art. 11 et 37). Cette mission rejoint incontestablement celle qui doit incomber aux parajuristes en milieu rural. Pour ce qui est des problèmes pouvant survenir au sujet des hypothèques, transferts de droit de jouissance et de droit de propriété, une sensibilisation sur les droits et devoirs découlant de la réforme agro-foncière s'avère nécessaire; à titre d'exemple, les populations rurales auraient besoin de savoir que:

... l'opposabilité aux tiers des droits réels énumérés à l'article 523 du décret d'application de l'ordonnance portant réforme (usufruit sur une terre, droit d'usage et d'habitation, droit de superficie, hypothèques, etc...) requiert préalablement une publicité foncière (art. 524);

... l'occupation des terres a lieu après attribution par le bureau C.D.R. au niveau du village (art. 87) et que dans tous les cas la possession d'un titre de jouissance permanent ou précaire est exigée.

La vulgarisation de ces droits et devoirs étant nécessaire, il nous faut maintenant voir si les cabinets populaires d'assistance judiciaire pourvoient-ils à cet impératif.

B. Des cabinets populaires d'assistance judiciaire

La mission assignée aux cabinets populaires d'assistance créés le 31 décembre 1986 mérite que nous nous arrêtions un instant. En effet, bien que se rapprochant sur certains points des services para-juridiques, ils s'en distinguent fondamentalement, notamment sur 2 plans:

De la nature des cabinets d'assistance: institués au siège de chaque tribunal de première instance, ils sont tenus par des songda (des aides) qui représentent et assistent «les parties devant les juridictions autres que les Tribunaux populaires de la révolution (T.P.R.), les tribunaux populaires de conciliation (T.P.C.), les tribunaux populaires départementaux (T.P.D.) et les tribunaux populaires d'appel (T.P.A.).

Ils résultent des dispositions des articles 2 et 6 que les songda, techniciens du droit, ne sont pas attachés aux juridictions populaires qui ont leur ressort en milieu rural. Exerçant dans le ressort des tribunaux de première instance établis au chef-lieu de province, les songda sont de ce fait même éloignés des populations rurales. Il eut fallu que les songda descendent au moins au niveau des départements pour toucher le maximum de ruraux; mais cet argument qui pose un problème d'effectif pourrait ne pas être un handicap sérieux si les songda pouvaient s'appuyer sur les bureaux C.D.R. pour diffuser l'information, ce qui ne leur est pas reconnu expressément dans le texte de création.

Malgré les différences de nature relevées au sujet des songda et des parajuristes, peut-on dire que leurs rôles se recoupent?

Des missions des cabinets d'assistance: aux termes de l'article 2 du texte de création, ces cabinets ont pour «*mission essentielle de prêter une assistance juridique*» consistant à:

- ... représenter et assister les parties;
- ... faire respecter la légalité révolutionnaire et à la renforcer;
- ... cultiver chez les citoyens le respect strict des lois... et des droits.

Ils peuvent utiliser à cette fin la publicité tant qu'elle ne porte pas atteinte à la profession (art. 11). Certes, ils visent au même titre que les parajuristes à informer les administrés sur leurs droits et leurs devoirs mais, contrairement à ces derniers, ils ont vocation à remplacer les avocats puisque devant les tribunaux ils peuvent postuler, conclure et plaider; mieux, ils ont le monopole des affaires des personnes morales bénéficiant de financements publics (art. 4).

A l'opposé, les parajuristes peuvent aider à revendiquer et obtenir les droits reconnus d'une part, servir d'intermédiaire entre les ruraux et les avocats d'autre part; ils ne recourent à la procédure judiciaire qu'en dernier ressort.

Quant aux songda, leur mission ne se limitant pas seulement au milieu rural, il est presque certain que leur action de vulgarisation du droit ne sera pas intensifiée en direction de celui-ci. Leur qualité d'agent public apparaît aussi comme un handicap pour aider les ruraux à revendiquer leurs droits légitimes.

Face à toutes ces interrogations, nous pouvons conclure que l'action des parajuristes peut être complémentaire de celle des cabinets populaires d'assistance judiciaire qui n'ont pas encore été mis en pratique; il est à craindre cependant que les parajuristes ne soient perçus comme des concurrents des structures officielles dont nous venons de parler.

Pendant, avec la création récente au Burkina Faso d'un Ministère chargé de la Question paysanne, les perspectives de restructuration du monde rural pourraient éventuellement prendre en compte l'idée de former des parajuristes, ce ministère s'étant fixé trois objectifs qui sont:

- ... encadrement du monde paysan;
- ... défense des intérêts de la paysannerie;
- ... application du mot d'ordre «*consommuns burkinabè*».

La question est maintenant de savoir quelle sera la réceptivité, au niveau des autorités, de l'idée de former des para-juristes!

Hubert M.-G. Ouedraogo

Larba Yarga

Enseignants à l'Ecole Supérieure de Droit de l'Université
OUAGADOUGOU (Burkina Faso)

Le droit foncier ivoirien entre la tradition et le modernisme

par

Hyacinthe Sarassoro

*Maître de Conférences à la Faculté de Droit
Directeur du Centre ivoirien de Recherches
et d'Etudes juridiques*

La terre est le moyen de production essentiel d'où l'humanité tire sa subsistance. En Afrique, environ 75% de la population vit de l'agriculture. Aussi, est-ce à juste titre que la stratégie de développement de l'Afrique de l'Ouest se ramène à une politique agricole.

Depuis deux décennies, l'agriculture ouest-africaine connaît des mutations profondes. Le développement simultané d'une agriculture traditionnelle en est l'illustration. La croissance économique d'une grande partie de l'Afrique de l'Ouest risque, à court terme, d'être ralentie, voir bloquée du fait de nouvelles données tenant à la démographie galopante, à la déscolarisation précoce des élèves, au chômage intellectuel de plus en plus accru, à la rareté des terres disponibles, à la sécheresse... Le constat de ces données a amené certains Etats tels que la Côte d'Ivoire, à mettre un accent particulier sur l'auto-suffisance alimentaire et sur le retour des jeunes à la terre.

Mais la mise en œuvre de cette politique se heurte au manque de rigueur du contexte juridique, tant au plan de l'auto-suffisance alimentaire qu'au niveau du retour des jeunes à la terre. En effet, après vingt-cinq ans d'indépendance, le droit moderne ne régit qu'une infime partie des terres rurales (1%) des surfaces. L'Etat se proclame propriétaire des terres non

immatriculées. De leur côté, les communautés villageoises continuent à se considérer comme détentrices des droits traditionnels sur lesdites terres. Par ailleurs, le système foncier moderne repose sur la propriété individuelle ou privée alors que le droit coutumier fait souvent référence à une propriété collective ou lignagère. Ce qui engendre des conflits non seulement entre l'Etat et les chefs coutumiers des terres, mais aussi entre ceux-ci et les paysans exploitants agricoles. Ces antagonismes d'ordre juridique entre droit moderne et droits coutumiers secrètent très souvent de graves conflits sociaux, véritables freins à toute politique agricole d'auto-suffisance alimentaire ou de retour à la terre.

Dans le cadre de cette brève communication, il est impossible d'exposer le droit moderne ou le droit coutumier en la matière. Le premier est non seulement inappliqué, mais ignoré: certes, vise-t-il à donner une sécurité totale aux investisseurs afin que le droit de propriété ne puisse pas être remis en cause par des tiers, mais combien de personnes y ont recours ou combien de terrains y sont soumis? Quant au régime foncier coutumier, c'est lui qui régit, à l'heure actuelle, la quasi-totalité des terres en Côte d'Ivoire, puisqu'il existe très peu de propriétés foncières rurales qui puissent se référer au droit moderne. Pourtant, autant celui-ci ne satisfait personne à cause de ses insuffisances, autant celui-là tend à s'affaiblir face au phénomène moderne d'individualisation des terres.

C'est donc par l'affaiblissement du droit coutumier et les insuffisances du droit moderne que se caractérise aujourd'hui le droit foncier rural ivoirien.

I. L'affaiblissement du droit coutumier est lié, comme nous venons de le dire, au phénomène moderne d'individualisation des terres. Celui-ci fait du foncier la plus importante source de conflits sociaux.

A. Le phénomène de l'individualisation des terres s'explique, quant à son origine et à ses implications, par l'avènement en Côte d'Ivoire, comme d'ailleurs en Afrique en général, de l'«*homo economicus*».

a) L'origine du phénomène

Le droit coutumier, de par sa nature, est basé sur la détention collective des terres. Par conséquent, il n'est pas capable de faire face à l'appropriation (au sens européen du terme) des terres, et à la prise de conscience de leur valeur marchande.

Plusieurs raisons économiques expliquent l'individualisation des sols.

D'abord, le développement de la culture arbustive entraîne de profondes mutations. D'autre part, le principe traditionnel selon lequel l'arbre planté est propriété personnelle du planteur, et la terre celle des ancêtres, est de plus en plus battu en brèche: en effet, la plantation et l'entretien continu sur plusieurs décennies amènent un glissement vers l'appropriation du sol; de même, la transmission héréditaire de l'exploitation induit une transmission héréditaire de la terre qui la porte. D'autre part, les cultures sont de plus en plus faites, non pour satisfaire les besoins d'auto-consommation, mais pour être commercialisées dans leur quasi-totalité: on comprend dès lors les changements que cela peut entraîner dans les rapports de l'homme et de la terre.

Ensuite, la rentabilité des productions, l'afflux des étrangers, l'importance des exploitations industrielles, ne feront qu'accentuer ce phénomène. Entraînant la raréfaction des terres, il provoque la colère des autochtones et aggrave les difficultés de mise en œuvre des politiques d'auto-suffisance alimentaire et de retour des jeunes à la terre. L'appropriation de la terre prend de plus en plus d'importance par la valeur vénale qu'on tend à lui conférer et par l'âpreté des rivalités dont elle est souvent l'objet. Chacun voulant étendre ses surfaces cultivées, on assiste à une course effrénée à la terre et à un très important processus d'accaparement des terres par une élite de privilégiés au détriment des petits paysans et exploitants.

Les conséquences de ce phénomène d'individualisation des terres ne pouvaient provoquer qu'un affaiblissement du régime foncier traditionnel, affaiblissement dont les implications sont multiples.

b) Les implications du phénomène

L'individualisation des sols semble irréversible tant en zone forestière qu'en zone de savane. Elle dissout la notion de terroir collectif, effrite les pouvoirs des chefs coutumiers, et bouleverse les héritages traditionnels. Ceux-ci ne sont plus dans la ligne matrilineaire, mais dans la ligne patrilineaire. La prise de conscience de la valeur vénale de la terre devient de plus en plus nette. Des locations et même des ventes de terres se font jour ici et là.

Mais, pratiquement aucune de ces terres n'est immatriculée, sauf celles appartenant aux cadres de l'administration ou du secteur privé ou aux expatriés. Ces terres se trouvent donc négociées sans support juridique. Les ventes se font, dans le meilleur des cas, par écrit et en présence de témoins, mais elles ne rentrent ni dans les normes du droit moderne, ni dans les normes du droit coutumier pour qui les terres sont inaliénables.

Pourtant, il est important, voire urgent, d'assurer la sécurité des transactions. Pour cela, des modifications devront intervenir afin que l'immatriculation des terres puisse s'effectuer plus facilement pour les terrains ruraux et afin que le nombre de permis d'occuper puisse s'accroître, sinon on risque d'arriver, si ce n'est déjà le cas, à un imbroglio juridique qui engendrera de nombreux conflits.

B. Le foncier, source de conflits

La venue des étrangers et des allogènes qui était conçue au départ comme normale et ne posant pas de problème, devient, très souvent, source de graves tensions ayant leur origine dans le foncier.

Les oppositions proviennent souvent du fait que les nouveaux arrivants n'ont pas la même conception de la terre. Pour eux, celle-ci n'est pas la terre des ancêtres, elle n'est chargée d'aucune sacralité, d'aucune signification religieuse; c'est un outil de travail qu'ils sont prêts à louer, à acheter.

Les conflits viennent souvent tant de la diversité des modes d'accès à la terre que de la détérioration du climat social.

a) Diversité des modes d'accès à la terre

Dans certaines zones (généralement de forêts), l'accès des immigrants à la terre (expatriés et autres allogènes) se fait sans difficultés, gratuitement ou à très peu de frais: une bouteille d'alcool fort (gin, whisky, rhum ou une caisse de vin ou de bière). Résultat, les premiers arrivants ont pris des étendues considérables.

Dans d'autres localités, cela se passe différemment. Il n'existe pas de vente directe, mais une attribution progressive au terme de quelques années de travail contre divers cadeaux et la poursuite de prestations de travail, au moins pendant un certain temps, de la part de l'étranger, même après la création de sa propre exploitation.

Ailleurs, on vend directement la terre aux étrangers pour faire face à ses besoins immédiats d'argent (scolarisation des enfants, paiement de la dot, investissements orientés vers la ville...).

Dans de nombreux cas, l'immigrant cultive des vivriers tout en travaillant pour ses hôtes autochtones. Dès qu'il peut se suffire à lui-même, il cesse de travailler pour autrui et s'installe à son compte. Cette énumération des modalités d'accès à la terre n'a pas la prétention d'être exhaustive, mais elle donne une idée de la diversité des comportements fonciers que l'on rencontre lorsque des immigrants ou des allogènes arrivent dans une

localité. Elles montrent surtout qu'il n'y a pas de règles rigoureuses d'accès à la terre ni d'égalité.

Traditionnellement, lorsque la terre est abondante, on ne la refuse pas, mais la plupart du temps, il s'agit d'un droit d'usage temporaire. Les problèmes se produisent lorsqu'il y a saturation foncière ou lorsque les étrangers deviennent majoritaires et ne respectent plus les coutumes et les traditions des autochtones quant à l'accès à la terre. Alors, on assiste à une détérioration du climat social.

b) *La détérioration du climat social* n'a pas la même cause en zone forestière qu'en zone de savane. En zone forestière, elle a souvent son origine dans les problèmes fonciers. Elle est en effet, la plupart du temps, provoquée par l'arrivée des migrants. Les litiges viennent généralement du fait que les allogènes ne respectent pas les modalités d'accès à la terre. Par suite de leur grand nombre, ils se sentent en situation de force et échappent au contrôle des autochtones.

L'attrait des espèces monétaires est, lui aussi, source de malentendus. Bien souvent, l'autochtone pense uniquement vendre le droit d'usage de la terre, alors que l'allogène pense acheter la propriété du sol. Il arrive alors que l'allogène accorde à d'autres migrants la possibilité de s'installer et même de vendre des portions de forêts. Cela crée un climat de tension entre les différentes communautés, voire au sein de la même communauté.

Le règlement des ventes est un des litiges les plus fréquents. Quand l'allogène ne verse pas la somme convenue, l'autochtone vend à nouveau la parcelle à d'autres migrants et les conflits éclatent. Il y a eu parfois mort d'hommes.

En zone de savane, les problèmes fonciers n'ont pas la même acuité qu'en zone forestière. Toutefois, ils commencent à apparaître avec l'arrivée des Peulhs.

La plupart du temps, les conflits ont pour origine la divagation des animaux qui changent constamment de territoire. Les villageois sédentaires se plaignent des dégâts qu'ils font à leurs cultures et le mauvais règlement des conflits crée un climat de tension proche de la xénophobie entre cultivateurs et éleveurs. Ces situations sont source de querelles allant parfois jusqu'à mort d'hommes.

Ainsi, à quelques nuances près, la situation est-elle aussi explosive en zone de savane qu'en zone de forêt. Mais cette situation déplorable ne doit pas son aggravation au seul affaiblissement du droit coutumier, mais aussi et surtout aux insuffisances du droit moderne.

II. Les insuffisances du droit moderne tiennent tant au manque de fondement légal de ce droit qu'à l'absence d'une politique agraire.

A. Le manque de fondement légal du droit moderne vient du fait que la règle de l'appartenance de la terre non immatriculée à l'Etat et la règle de l'appartenance de la même terre à celui qui l'a mise en valeur ne tirent leur force d'aucun texte de loi (au sens large de ce mot) et semblent inconciliables.

a) *L'appartenance de la terre non immatriculée à l'Etat est simplement affirmée par l'administration et, à sa suite, par la jurisprudence.*

Affirmation gratuite, s'il en est. Vainement on invoquerait le défaut d'immatriculation: en droit positif ivoirien actuel, c'est par l'immatriculation seule qu'on acquiert la propriété des terres non immatriculées; comment dès lors, l'Etat pourrait-il être propriétaire de terres non immatriculées.

Vainement invoquerait-on le caractère coutumier de ces terres. En ce faisant, on tendrait à assimiler les terres coutumières à des terres vacantes et sans maîtres ou à des terres expropriées. Le mot «vacant» ne peut s'appliquer à un terrain non immatriculé; seuls les terrains ou les immeubles immatriculés et abandonnés pendant trente années consécutives par leurs occupants légitimes sont considérés comme vacants et pourront être incorporés au domaine de l'Etat. De même, l'expression «sans maître» ne peut s'appliquer à un terrain coutumier non immatriculé; en effet, une terre «sans maître» est une terre qui n'a jamais été appropriée. Peut-on dire que les terres coutumières n'ont jamais été appropriées ou qu'elles sont «sans maître»? Alors, pourquoi les appelle-t-on «terres coutumières ou collectives»? Il reste la thèse de l'expropriation forcée des terres coutumières. Mais celle-ci n'est pas plus fondée que les autres; en effet, par définition, l'expropriation administrative¹ tend à contraindre un particulier à céder son bien, contre indemnisation, à l'administration; or, par leur caractère, les terres coutumières sont collectives, donc incessibles et insusceptibles d'appropriation privative individuelle. De tout cela, il résulte que la prétendue abolition des droits coutumiers manque totalement de base légale: la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 17 décembre 1968 qui présente cette abolition comme faisant partie intégrante de la politique foncière du gouvernement ivoirien, n'appuie son affirmation sur aucun texte.² Comment, dès lors, peut-on en déduire cette autre règle selon laquelle «la terre appartient à celui qui l'a mise en valeur»?

b) *L'appartenance de la terre à celui qui l'a mise en valeur* est une formule très ambiguë. Dans l'esprit du particulier qui défriche et met en valeur une parcelle de terrain, la mise en valeur lui confère un droit de propriété. Mais dans l'esprit de l'administration et du juge, l'Etat a seul un droit de propriété sur ces terres dites coutumières; l'occupant ne peut s'en prévaloir que d'un droit d'usage, essentiellement précaire. Mais qui de ceux qui prétendent avoir sur les mêmes terres des droits de «propriété coutumière». Là encore, aucun texte ne permet de préférer l'exploitant au propriétaire coutumier. Et l'on comprend l'importance et la gravité des conflits qu'engendre cette ambiguïté des règles, entre propriétaires coutumiers et occupants de terres non immatriculées.

Cette situation est encore aggravée par l'absence de politique agraire.

B. L'absence de politique agraire

L'affectation des terres se caractérise par un laisser faire général du fait de la non application des quelques rares textes, parce qu'ils sont ignorés, parce que la procédure en est trop complexe, parce qu'ils ne permettent pas de résoudre au mieux les conflits.

Cette anarchie des occupations de terres explique les difficultés foncières des jeunes.

a) *Les occupations anarchiques de terres* viennent du fait qu'il n'existe pas une politique d'affectation des terres. Les défrichements se font sans autorisation et dans le plus grand désordre. Les acquisitions de terres par les allogènes et les étrangers ne sont pas contrôlées. Il existe un grignotage énorme des forêts classées par les planteurs; parallèlement, on réalise des déclassements de forêts en faveur de paysans le plus souvent absentéistes, ce qui n'est pas fait pour plaire aux villageois voisins de ces forêts. Ceux-ci se sentent spoliés. Bien plus, les lots qui sont distribués ne sont pas toujours mis en valeur et contribuent plus à geler les terres qu'à accroître la productivité nationale. D'où les difficultés foncières des jeunes.

b) *Les difficultés foncières des jeunes* viennent non seulement de la pénurie de terres disponibles, mais aussi du défaut d'un statut d'exploitant. L'obstacle pour les jeunes à trouver des terres dans leur village n'est pas le seul frein au retour à la terre, mais il a une très grande importance dans le processus de leur installation. La législation et le droit coutumier ne favorisent pas ces installations. Souvent, on ne leur laisse que des terres

de médiocre qualité, si on leur en donne pour leur implantation. De plus, les vieux préfèrent vendre leurs exploitations aux allogènes et aux étrangers plutôt qu'aux jeunes, ce qui accentue le malaise social. C'est pourquoi il serait urgent que l'Etat mette en place une politique globale d'installation des jeunes, ce qui nécessiterait la création d'un statut d'exploitant agricole. En effet, la situation d'un planteur, lorsqu'il est encadré par une société d'Etat, n'est pas définie par les textes. Elle relève le plus souvent du libre arbitre des sociétés d'encadrement. Il faut éviter de faire du paysan un éternel assisté par l'intermédiaire des sociétés d'encadrement. Le développement des groupements à vocation coopérative (GVC) et l'accélération de leur passage au stade de coopératives ou de fédérations de coopératives agricoles pourraient être une heureuse solution à ce problème de statut d'exploitant agricole moderne³.

En conclusion, tous ces problèmes fonciers constituent de petites poudrières en puissance. Il serait urgent de faire appliquer les quelques textes qui existent, de les adapter et, le cas échéant, d'élaborer d'autres textes, afin de mettre fin à la confusion et au désordre actuel. Les autorités compétentes devront être sensibilisées quant à la mise en place d'un cadastre rural qui permettrait la reconnaissance juridique de l'occupation des sols dans un cadre cohérent. Alors, on pourra envisager la «*création d'un service juridique en milieu rural*» en ce domaine.

Notes

- (1) Celle-ci avait été préconisée par un décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique Occidentale: elle frappait les terres coutumières d'une expropriation administrative dans un intérêt économique: c'était un texte qui favorisait les colons et les grandes compagnies qui étaient à même de mettre en valeur les terres coutumières.
- (2) Cf. notre commentaire sous l'arrêt de la Cour d'Appel d'Abidjan du 25 janvier 1980 dans la revue «*Etudes et documents du CIREJ*» (EDC), n°1, 1987.
- (3) Cf. *Le droit coopératif Ivoirien*, par Roger Granger et Hyacinthe Sarassoro, ronéoté, Faculté de Droit d'Abidjan, 1984.

L'action des O.N.G. au Niger

par

Seydou Dadi Gérard

Permettez-moi de présenter toute ma reconnaissance et tous mes remerciements aux organisateurs de ce séminaire qui ont bien voulu que par ma présence je participe, non pas comme un spécialiste des questions du développement, mais tout simplement comme quelqu'un qui a travaillé durant quelques années dans une O.N.G. et dans un groupe d'ONG contribuant aux efforts du développement du Niger.

Ma modeste contribution livre quelques réflexions sur l'action des O.N.G. au Niger et les difficultés qu'elles rencontrent dans leur travail. Cependant, n'étant pas un spécialiste en la matière, je vous demande d'être indulgents pour les lacunes que ces réflexions peuvent bien avoir.

I. Généralités sur le Niger

A. *La géographie et la population*

Le Niger, un des pays sahéliens les plus chauds et les plus enclavés, est un immense territoire ayant une superficie de 1 267 000 Km².

En effet, Niamey la capitale est située à 850 Km du port le plus proche (Cotonou en République Populaire du Bénin) et à 1 200 Km de celui de Lagos au Nigéria. Ainsi le Niger est limité:

- A l'Ouest, par le Burkina Faso et le Mali,
- au Nord, par l'Algérie et la Libye,

- à l'Est, par le Tchad,
- et au Sud, par le Bénin et le Nigéria.

Cet immense territoire compris entre 0 et 16 degrés de longitude Est et entre le 12ème et le 23ème parallèle de latitude Nord est un vaste plateau dont l'altitude varie entre 200 et 500 m. Ce plateau est surmonté au centre par le massif de l'Aïr (Mont Tamgak = 1 800 m) et au Nord-Est par le massif du Tibesti. Les deux massifs sont séparés par l'immense désert du Ténééré.

Cependant, le Niger est faiblement peuplé. Ainsi, en 1960 (date d'indépendance), on dénombrait 3 240 000 habitants; 4 220 000 habitants en 1970; 5 098 427 habitants en 1977 (recensement général de la population) et 6 344 000 habitants en 1985 (estimation du Ministère du Plan). Le taux de croissance annuel a sensiblement augmenté de 1960 à 1977: 2,63% en 1960; 2,73% en 1970; 2,77% en 1977. Il fut estimé à 2,7% en 1985.

Mais cette population est inégalement répartie comme l'atteste le tableau suivant:

Répartition géographique de la population

Régions Administratives	Population en 1977		Superficie %	Densité Hbt/Km ²
	Nombre	%		
Agadez	124 657	2,4%	50,28%	0,2
Diffa	166 741	3,3%	11,99%	1,2
Dosso	692 811	13,6%	3,51%	22,3
Maradi	944 288	18,5%	4,10%	24,5
Niamey	1 171 701	23%	8,17%	13
Tahoua	994 481	19,5%	9,41%	9,4
Zinder	1 003 748	19,7%	12,54%	6,9
Niger	5 098 427	100	100	4,4

Source: Adapté du Plan 1979-1983

Ainsi, la région administrative la plus vaste (Agadez) enregistre la plus faible densité (0,2 habitant au Km²). Par contre, Maradi qui n'occupe que la sixième position du point de vue superficie (par rapport à sept régions) enregistre la plus grande densité. D'ailleurs l'ordre des choses n'a pas changé comme le démontre le tableau ci-dessous:

**Variation de la densité de la population
par département de 1983 à 1985**

<i>Départements</i>	1983		1984		1985	
	<i>Population</i>	<i>Hbt/ Km²</i>	<i>Population</i>	<i>Hbt/ Km²</i>	<i>Population</i>	<i>Hbt/ Km²</i>
Agadez	176 900	0,2	187 500	0,2	198 700	0,2
Diffa	186 000	1,3	189 300	1,4	192 700	1,4
Dosso	798 700	26	817 800	26,8	837 400	27,6
Maradi	1 117 700	29	1 149 000	29,9	1 181 100	30,3
Niamey	1 423 000	15,7	1 470 000	16,1	1 518 000	16,6
Tahoua	1 126 600	10,7	1 150 000	11	1 174 100	11,3
Zinder	1 177 700	8,1	1 209 400	8,3	1 242 000	8,6
Niger	6 006 600	4,7	6 173 000	4,9	6 344 000	5

Source: Le PIC, 1984, 1985, p. 313

Cette répartition géographique de la population (et sa densité) n'est pas fortuite. En effet, les conditions climatiques, pluviométriques et hydrauliques et par voie de conséquence économique, ont poussé cette population essentiellement composée de Haoussa, Djerma (majoritaires), Peul, Touareg, Kanouri à émigrer et à s'installer dans les franges sud du pays.

B. Climat, pluviométrie et ressources en eau

Le climat du Niger est déterminé par le mouvement alternatif de deux masses d'air:

- L'Harmattan ou air tropical continental qui est un vent sec du Nord-Est (Sahara) et qui souffle de novembre à avril.
- La mousson ou air équatorial maritime qui est un vent humide et qui souffle de mai à octobre.

Le contact entre ces deux masses d'air (le front intertropical qui se déplace du Nord au Sud) crée l'alternance des saisons: saison sèche de novembre à avril, et saison humide de mai à octobre.

Cependant, il existe trois zones climatiques définies en fonction de la pluviométrie:

- le climat tropical pur entre les isohyètes 750 et 1 200 mm (zone privilégiée de culture sous pluie),
- l'Isohyète 750-450 mm (limite des cultures sous pluie),
- l'isohyète moins de 450 mm (zone pastorale).

Mais il y a lieu de noter que l'isohyète 1 000 mm a pratiquement disparu du territoire; disparition qui explicite la sécheresse et la raréfaction des pluies. Par contre, l'isohyète 500 mm qui se situait il y a 50 ans au niveau de la latitude de Tahoua se trouve maintenant dans le sud du pays. Ceci explique la concentration progressive de la population dans le sud où les conditions de vie économique sont plus favorables.

En outre, la pluviométrie est mal répartie dans l'espace et le temps. Ainsi, 80% des précipitations ont lieu entre juin et août et concernent principalement la frange sud du pays.

A ce problème pertinent de la pluviométrie, s'ajoute celui des ressources hydrographiques et hydrogéologiques. En effet, le Niger compte un faible réseau hydrographique composé d'un cours d'eau permanent (le fleuve Niger), d'un cours d'eau semi-permanent (la Komadougou), et de quelques mares permanentes et semi-permanentes. Le volume d'eau de l'ensemble du réseau est estimé à 15 milliards de m³ et à 36,7 milliards de M³ si on inclut le fleuve Niger.

Par contre, le potentiel offert par le réseau hydrogéologique est difficile à évaluer compte tenu de l'état actuel des connaissances. Mais on estime que ce réseau est important.

La faiblesse du réseau hydrographique et l'état actuel des connaissances du réseau hydrogéologique explique le faible développement de la culture irriguée. Cependant, sur le plan économique, l'agriculture et l'élevage constituent les mamelles fondamentales de l'économie du pays, activités qui font vivre directement 85% de la population (population rurale) et indirectement 15% de la population (population urbaine).

C. *L'économie du Niger*

En s'intéressant uniquement à l'économie rurale, on distingue au Niger deux activités fondamentales: l'agriculture et l'élevage qui se pratiquent dans des zones bien précises.

- La zone pastorale d'environ 240 000 Km² qui est par excellence le domaine naturel de pâture du cheptel (Agadez, Nord Dakoro, Nord de Tahoua, Filingué, Tanout, etc...) malgré les possibilités de cultures sous pluie.
- La zone agricole qui va de la frontière Sud du pays et qui s'étend au Nord jusqu'aux limites Sud de la zone pastorale. Ces principales caractéristiques sont:
 - Superficie agricole utile: 300 000 Km² (23%)
 - Superficie cultivable: 150 000 Km² (12%)
 - Terres cultivées: 40 000 Km² (4%)

On remarque donc que les terres cultivées ne représentent que 26% des terres cultivables. A cela, s'ajoutent en plus de l'insuffisance des pluies, la dégradation de l'environnement et la baisse continue de la fertilité des sols et des rendements.

En ce qui concerne la végétation, on trouve une steppe arbustive à tapis graminéen dans le centre du pays, tandis que la zone agricole est une savane arborée.

Mesdames,
Messieurs,
Chers Séminaristes,

Si j'ai tenu à m'appesantir sur ces quelques données relatives au Niger, c'est pour que vous ayez une idée des conditions naturelles et sociales dans lesquelles s'opèrent les efforts du développement du Niger et par voie de conséquence, les actions des O.N.G.

Compte tenu de ces données, quels sont les problèmes prioritaires du développement au Niger?

II. Problèmes prioritaires du développement au Niger

Les problèmes traduits en objectifs sont:

- la libération de notre économie des facteurs naturels;
- l'instauration d'une société de développement, c'est-à-dire une société où chaque individu, non seulement participerait aux efforts de développement, mais également se sentirait responsable de son propre développement;
- la recherche de l'indépendance économique.

Pour cela, l'essentiel des efforts de la Nation vise les priorités suivantes:

- l'autosuffisance alimentaire des populations et la mise en place des mesures pour sauvegarder l'élevage, pour conserver notre patrimoine faunique, sylvicole et halieutique;
- le désenclavement du pays, le renforcement des équipements de l'hydraulique villageoise et pastorale et la recherche d'une relative indépendance en matière d'énergie;
- le développement des actions sociales en matière de santé, d'éducation, de sensibilisation et d'information et la recherche d'une plus grande participation de la population aux efforts de développement des activités industrielles, minières et commerciales. Cette participation permettrait d'élargir la contribution de ces secteurs dans la PIB et de mieux maîtriser notre économie. C'est dans un tel canevas que s'inscrit l'action des ONG au Niger.

A. L'action des ONG au Niger

Comme nous pouvons donc le deviner, la contribution des ONG au développement du Niger ne peut s'inscrire que dans un cadre tracé par l'Etat. Cependant, avant de voir une telle contribution dans sa spécificité, disons un mot sur le nombre des ONG intervenant au Niger. Les ONG groupées au sein du GAP (Groupement des aides privées) sont actuellement au nombre de 28, à savoir: Africare, Care International, CFCF (Comité français contre la faim), AFVP (Association française des volontaires du progrès), BALD (Bureau d'animation et de liaison pour le développement - Mission catholique), CARITAS-Niger, CIMADE (Groupement oecuménique des églises), CRN (Croix Rouge nigérienne), CWS (Church World Service), EAA (Euro Action Acord), EERN (Eglise évangélique de la République du Niger), EIRENE (Service chrétien international pour la paix), ISAID (Institut pour l'étude et l'application du développement intégré), LWR (Lutheran World Relief), MBM (Mission baptiste méridionale), OXFAM: Routes du monde, SIM (Sudan Interior Mission), SWISSAID,

TAMAZALAK, MSF: Médecins sans frontières, COSPE, COSV (Coordination des organisations pour le service volontaire), SDID (Société de développement Inter. des jardins), Christophe Aurouet, Hanns Seidel, ADRA (Agence adventiste et de développement).

Toutes ces ONG interviennent dans des domaines variés intéressant le développement du pays, dont spécifiquement:

- **Projets d'agriculture intégrés**

(Cultures de contre-saison, vulgarisation maraîchères, équipement agricole, création céréalière, jardins villageois et scolaires, cultures fruitières, ferme école).

- **Projets hydrauliques**

(Puits maraîchers et villageois, systèmes d'exhaure, formation des plongeurs paysans pour le fonçage des puits).

- **Projets d'environnement**

(Projets agro-forestiers, reboisement, foyers améliorés).

- **Projets d'élevage**

(Aviculture, pisciculture, embouche bovine paysanne).

- **Projets de santé**

(Programmes de récupération nutritionnelle, ophtalmologie, suivi des enfants polio, atelier d'appareillage orthopédique, projet d'amélioration de la santé rurale, aide en médicaments, en vivres et véhicules aux hôpitaux, services de santé en dispensaires et hôpital).

- **Projets sociaux**

(Programmes de réhabilitation des aveugles, centre de formation des artisans handicapés locomoteurs, centres de promotion féminine, aide aux prisonniers, aux plus démunis en leur construisant des cases, moulins à grains).

- **Projets d'artisanat**

(Coopératives, technologies appropriées, batteuses, pompes à eau, maroquinerie artisanale).

- **Projets de formation**

(Construction des écoles, centres dactylographie et de comptabilité, formation en mécanique auto et en technologie auto, collèges et écoles, alphabétisation).

- **Projets d'urgence**

(Achats et distribution des vivres, assistance en vivres et effets aux hôpitaux, PMI aux populations sinistrées).

Le rapport d'activité de 1985 du GAP a recensé les chiffres suivants indiquant le montant des financements des projets de 1975 à 1986.

• Projets d'agriculture:	1 949 794 960 F CFA
• Projets d'hydraulique:	986 219 065 F CFA
• Projets d'élevage:	252 991 825 F CFA
• Projets d'environnement:	283 224 620 F CFA
• Projets de santé:	1 495 699 942 F CFA
• Projets sociaux:	122 432 431 F CFA
• Projets d'artisanat:	24 887 049 F CFA
• Projets de formation:	145 408 641 F CFA
• Projets d'urgence:	1 182 412 472 F CFA
Soit un total de:	6 443 071 005 F CFA

Cependant, un certain nombre de problèmes se posent aussi bien pour les ONG que pour les bénéficiaires.

B. Problèmes

Pour les ONG, les problèmes ont trait:

- Aux difficultés qu'elles ont de se faire mieux connaître, non seulement par les populations rurales, mais également par les cadres techniques,

- aux difficultés de faire connaître leurs domaines d'intervention, leur philosophie et leurs objectifs. Ceci entraîne parfois des problèmes de personnes sur le terrain.

Pour les bénéficiaires, les problèmes viennent du fait, malgré leur désir de développement et leur volonté, qu'ils sont entravés par les difficultés suivantes:

- le problème posé par le recul écologique et la dégradation des terres économiques (c'est l'exemple du Lac Tchad qui s'est retiré du territoire nigérien sur une centaine de kilomètres; du fleuve Niger qui devient sec à certains endroits en mai-juin et de la dégradation de l'environnement et du tapis végétal par manque de pluies).

- Le manque de cours d'eau permanents suffisants,
- le manque d'entretien et l'insuffisance de puits (certains sont très profonds),

- la chaleur intense, parfois jusqu'à 50° à l'ombre,
- l'enclavement du pays qui rend difficile l'approvisionnement du pays en matériaux tels que le fer, le grillage et le fil de fer, matériaux nécessaires à l'aménagement et à la protection des sites des cultures de contre-saison. Ceci pousse les paysans à utiliser les tiges, les branchages de bois pour protéger leur champ, ce qui accentue d'autant la désertification et l'érosion des sols.

- La difficulté d'écouler, de conserver ou de consommer les produits des cultures de contre-saison: oignons, carottes, pommes de terre, tomates, etc...,

- l'exode rural dû en partie à un sérieux manque d'occupation en dehors de la saison de pluies. Ceci pose des problèmes quand il s'agit de lancer un projet de développement car il ne reste au village que les femmes, les enfants et les vieux.

En conclusion, puisque le développement recherche le bien-être des populations elles-mêmes, le handicap majeur à l'heure actuelle est l'insuffisance et la maîtrise de l'eau, ce qui engendre beaucoup de souffrances, de précarité, l'appauvrissement des sols, les attaques et les maladies des cultures, des arbres et des hommes.

En un mot, elle entraîne la pauvreté avec toutes ses conséquences.

Alors, il faut combattre pour la justice et la transformation du monde. Le milieu rural semble parfois plus difficile à cause du manque de contacts avec celui-ci, surtout avec les jeunes, les difficultés de trouver, de découvrir des meneurs ou des formateurs de groupes. Il faut aussi souligner que les

femmes rurales sont très défavorisées à côté des femmes urbaines, donc comment aider ces femmes à se libérer? Comment travailler à la promotion de ces femmes? (Création des centres d'alphabétisation, de couture, de la santé familiale et d'hygiène?)

Aller davantage vers les marginaux pour éveiller chez eux la dimension de participation à la vie du groupe sans faire un groupe à part, mais en faire un groupe de témoins des valeurs du développement des hommes, du village tout entier.

Voilà, Mesdames, Messieurs, les quelques réflexions que je vous livre et qui se veulent être simplement une modeste contribution à ce séminaire.

Les difficultés dans l'application des lois en zone rurale: le cas du Mali*

par

Moustapha Soumaré

Dans leurs activités quotidiennes dans le monde rural, les ONG rencontrent certaines difficultés dans l'application des textes qui les régissent et sont souvent témoins de l'incompréhension des lois de l'Etat par le monde rural.

S'il est vrai que l'un des buts des lois est de nous protéger contre les incertitudes causées par les comportements des hommes, la prolifération de lois promulguées par nos états depuis l'indépendance semble avoir pour effet l'augmentation de l'anxiété dans les campagnes. Les coutumes et les traditions fixées dans la mémoire des anciens des différentes ethnies sont petit à petit remplacées par des lois écrites en français, votées par des parlements constitués en majorité de fonctionnaires lettrés, vivant dans les villes.

Dans cette note, nous allons essayer d'évoquer quelques uns des problèmes rencontrés dans leurs activités par les ONG, les organisations communautaires et les individus.

* Contribution de l'Association malienne pour le développement.

I. Difficultés rencontrées par les ONG

Après les formalités de reconnaissance qui peuvent prendre plusieurs mois (6 au moins), une ONG, pour pouvoir opérer sur le terrain, doit signer nécessairement un accord avec le Ministère du Plan (ou celui des Affaires étrangères pour les ONG étrangères). Jusqu'en 1984, aucun texte ne fixait avec précision les droits et les devoirs des ONG, ce qui entraînait une certaine confusion dans l'exonération des équipements et produits importés pour la réalisation des projets. C'est depuis l'institution de l'accord cadre de 1984 que le climat semble plus détendu.

Cependant, au niveau des relations avec les Comités régionaux et locaux de développement qui ont la responsabilité de la planification à la base, les textes sont flous. Nos interventions doivent correspondre aux priorités retenues par ces comités et l'accord ne se fait qu'après de longues négociations – car les demandes des populations, dont la motivation et l'engagement sont indispensables au succès des projets, ne correspondent que rarement aux priorités de leurs comités.

De même au niveau des services régionaux, rien n'est prévu pour résoudre les conflits qui naissent des interprétations diverses des conventions signées entre les chefs de service et les ONG. Surtout lorsqu'il s'agit des opérations de développement rural (ODR) qui encadrent les paysans dans nos zones d'intervention, ce sont fréquemment des conflits d'autorités. Ce sont les ODR qui détiennent les intrants agricoles (engrais, pesticides, ...) et se chargent de la répartition des terres aménagés par leurs soins. Les ONG sont donc considérées comme des intruses.

Une dernière difficulté est celle due à l'exécution des contrats avec des entreprises privées ou publiques ou des tâcherons pour l'exécution des divers travaux (construction de maternités et dispensaires, de routes et ponts, creusement de puits, etc.), avec l'aide des populations en travail volontaire. Ces conflits se règlent à l'amiable ou se terminent devant les tribunaux – les bénéficiaires du projet restant dans un cas comme dans l'autre les plus lésés.

II. Difficultés rencontrées par les Associations communautaires

Le premier problème posé à un groupement (d'agriculteurs, d'éleveurs, d'artisans,...) est celui de sa reconnaissance juridique. Avant sa reconnaissance, un groupement a plus de liberté et de souplesse dans son action, mais il reste exposé à divers risques:

- risque de détournement des fonds, car, sans reconnaissance, on ne peut ouvrir un compte bancaire ou CCP;
- risque d'abus de la part d'un tiers, car seule la reconnaissance permet la protection par l'Etat.

Cependant, une reconnaissance juridique impose un cadre précis au fonctionnement du groupement: application stricte des statuts et contrôles par les services de l'Etat chargés des coopératives. En particulier, l'accès au crédit bancaire devient possible. Sur ce point, s'il ne désire pas se trouver devant les tribunaux, le groupement doit étudier avec soin ses besoins avant la demande de prêt, et ses capacités de remboursement, ainsi que les pénalités prévues en cas de non paiement des traites.

Beaucoup d'organismes de prêt exigent maintenant l'aval de l'autorité administrative, augmentant ainsi les risques d'ingérence intempestive des autorités dans la vie des associations qui ont déjà assez de peine à harmoniser leurs désirs avec les priorités des comités de développement.

Les problèmes les plus énervants pour les paysans sont ceux liés à la propriété de la terre et à l'exploitation des eaux et forêts. En effet, la propriété traditionnelle des terres, basée sur l'usage collectif qu'en fait une famille depuis des générations, entre souvent en conflit avec les lois de l'Etat, surtout dans les environs des villes où, commerçants, ouvriers et fonctionnaires veulent s'attribuer des domaines agricoles en vue d'y exercer l'agriculture, l'élevage, la fruticulture, etc. Malgré les différentes enquêtes faites avant l'attribution des terres pour en déterminer les usagers coutumiers, les paysans considèrent ces attributions comme arbitraires – et font tout ce qu'ils peuvent pour y nuire.

Si la terre est un problème, c'est surtout les rapports avec les eaux et forêts qui sont à la base de l'angoisse croissante des ruraux – car par ignorance ou par défi, le feu de brousse est allumé, le bois est coupé et la chasse est faite dans les zones interdites aujourd'hui, mais dont on a toujours disposé depuis des générations.

Un dernier problème des groupements avec l'Etat est celui des rapports avec les opérations de développement rural qui fournissent les intrants et surtout déterminent les barèmes des prix aux producteurs de certains produits d'exportation (arachide, coton, tabac,...) dont elles font la commercialisation. Dernier agent rémunéré dans la chaîne de production, le paysan n'a qu'à subir les prix aux producteurs.

Nous terminons en évoquant les problèmes à l'intérieur même des associations, problèmes dus au flou des statuts qui renvoient à l'assemblée générale, tous les problèmes non prévus par le règlement intérieur. Citons pour exemple le cas du départ volontaire ou par décès d'un membre d'une

association. Doit-on rendre sa terre? A qui revient sa part sur le capital social, sur les résultats d'exploitation? Sur ces questions, les statuts restent souvent muets.

III. Difficultés rencontrées par les individus

La plupart des difficultés rencontrées par les individus sont identiques à celles des groupements: problèmes de terre, de la chasse, de la pêche, de la coupe des bois, des pâturages pour les animaux, etc.

Cependant, le problème de l'héritage est celui qui mérite le plus l'attention du législateur. Car c'est celui qui cause le plus de divisions dans les familles où, coutumes, coran et textes officiels s'enchevêtrent. Ce problème est présent tant à la ville qu'à la campagne où même les veuves sont censées faire partie intégrante de l'héritage.

Une révision urgente des divers codes – famille, héritage,... – semble s'imposer.

IV. Que conclure de ce tableau, rapide et non exhaustif, des difficultés rencontrées dans l'application des lois en zone rurale?

1) Que les textes législatifs sont absents, flous ou s'opposent aux pratiques traditionnelles.

Heureusement, quotidiennement, les ruraux règlent leurs différends au niveau du village avec le chef du village et les conseillers du village et ne remontent vers le chef d'arrondissement et le juge au niveau des cercles qu'en cas de désaccord.

2) Que les ruraux ignorent et subissent souvent les lois élaborées dans la capitale, écrites en français et basées sur des concepts étrangers à leur culture.

3) Que les ruraux n'ont personne pour les guider ou les conseiller dans les problèmes qu'ils rencontrent dans leur vie familiale comme dans leurs activités professionnelles (différends avec des tiers, procédures, signatures de contrats...).

Devant ces difficultés, certaines actions, qui ne s'excluent pas mutuellement peuvent être envisagées:

- Mettre les lois au niveau des paysans par leur traduction ou leur interprétation en langues nationales;

- Créer un service du conseil juridique en milieu rural. Ces parajuristes pourront être, soit choisis parmi les néo-alphabètes et formés au cours des activités de post-alphabétisation des adultes, soit des étudiants en droit, soit des conseillers formés spécialement dans les écoles;
- Etudier les divers droits coutumiers qui embrassent l'homme dans un cadre global – religieux, économique et social – en tenant compte plus de l'aspect communautaire qu'individuel, et en tenir compte dans l'élaboration des lois;
- Associer davantage les populations rurales à l'élaboration des lois par enquêtes, consultations, rencontres avec les chefs traditionnels, etc, afin qu'elles se sentent plus concernées.

La théorie des systèmes agraires*

par

Mamadou Moustapha Thioune

.....

2. La théorie des systèmes agraires

2. *La compréhension générale*

Le concept de système agraire n'est certes pas nouveau. En effet, dès 1946, il figure dans le célèbre article d'André Cholley intitulé «Problèmes de structure agraire et d'économie rurale», comme le rapporte Gilles Sautter¹. Dans cet article, l'auteur le définit comme suit: «ce système agraire évoque en effet d'abord une conception psychologique plus ou moins collective résultant des apports de toute une série de générations et comprenant des tendances ethniques, des traditions, des expériences individuelles, des échanges avec d'autres groupements humains, etc..., qui règlent le choix de cultures et leur combinaison, i.e. la manière de les répartir sur la terre... Le système agraire répond ensuite à une organisation du travail (outils, attelages, main d'œuvre) que nous dénommons généralement le train de culture».

Le système agraire selon A. Cholley fait partie d'un ensemble plus large, dont il parle comme «combinaison» ou «complexe empruntés à des domaines différents très étroitement liés pourtant, éléments à tel point solidaires qu'il n'est pas concevable que l'un d'entre eux se transforme radicalement sans que les autres en soient sensiblement affectés et que la combinaison toute entière s'en trouve modifiée dans sa structure, dans son dyna-

* Extrait de la communication présentée au séminaire et intitulée «Aspects méthodologiques de la recherche socio-économique en milieu rural en Afrique: le cas du Sénégal».

misme, dans ses aspects extérieurs même. Cette combinaison, comme la plupart de celles qui sont l'expression d'une activité humaine, est d'ordre à la fois physique, biologique et humain».

A lire cet extrait, nous voyons bien que le sens que l'on sait du mot système est bien intégré.

En effet, un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique organisé en fonction d'un but.

Un système a un double aspect: un aspect structurel car c'est une organisation spatiale des éléments à un moment donné, un aspect fonctionnel en tant qu'il est processus, c'est-à-dire succession de phénomènes dans le temps.

Ainsi, la recherche-développement² permet de distinguer trois stades de recherche constituant une série d'englobants successifs:

- *Premier stade*: le système de culture qui correspond à la parcelle, de même que le système d'élevage correspond au troupeau. Concept au carrefour de l'agronomie et de la microéconomie agricole, le système de culture se définit par une surface de terrain traitée d'une manière homogène par des cultures avec leur ordre de succession et par les itinéraires techniques qui leur sont appliqués.³
- *Deuxième stade*: le système de production correspond à l'exploitation agricole; nous avons déjà discuté cette notion.
- *Troisième stade*: le système agraire qui est le domaine du paysage ou de la communauté rurale. Alors, «appliqué au système agraire, le diagnostic est l'opération qui vise à analyser et juger des modes d'utilisation de l'espace rural, à un moment et à une échelle donnés, en fonction d'objectifs de connaissance et de valorisation de cet espace rural».⁴

2.2. *L'approche de Marcel Mazoyer*

2.2.1. Les objectifs de la recherche

Comme il le dit lui-même, le champ de recherche de Mazoyer est celui «des changements qui affectent dans la longue durée l'ensemble (ou un ensemble dominant) des unités de production d'une région, d'un pays et quelques fois, de continents entiers» ainsi que «les conditions et conséquences économiques, sociales, politiques et culturelles impliquées par ces évolutions et ces différenciations».

Autrement dit, pour Mazoyer, il s'agit de rendre compte des bouleversements profonds qui affectent l'agriculture des régions et des sous-conti-

nents entiers, transformations historiques et adaptations géographiques plus profondes et plus vastes des processus de production agricole qui affectent aussi bien le milieu cultivé lui-même que les moyens de production et les modes d'exploitation du milieu: passage de cultures forestières sur brûlis aux cultures à jachère, passage de la culture manuelle à la culture attelée, révolutions agricoles des temps modernes... en Europe occidentale par exemple.

Mais ailleurs aussi, adoption de la riziculture submergée dans les pays de mousson ou des cultures de décrue dans la vallée du Nil, etc...

2.2.2. Les présupposés de la théorie des systèmes agraires selon Mazoyer

Nous savons qu'avec la révolution néolithique, l'homme expérimente l'agriculture pour accroître la production et reproduire son espèce. L'objet du travail agricole va être d'artificialiser le milieu qui contient les plantes et animaux domestiques, animaux et plantes permettant à ce même milieu de se développer. Il s'agit donc de produire et reproduire sans cesse le milieu. L'objet du travail agricole est donc l'écosystème cultivé qu'il faut produire, reproduire et exploiter.

L'agriculture (culture et élevage) sera l'activité sociale qui consiste à transformer le milieu pour mieux l'exploiter. C'est une activité de transformation du milieu au profit d'espèces cultivées et domestiques en vue d'intensifier l'exploitation des espèces.

Les espèces cultivées sont des espèces végétales et animales, particulièrement choisies parce que particulièrement exploitables, particulièrement améliorées et au fond, elles sont particulièrement soignées. Ceci veut dire qu'il s'agit de leur faire bénéficier de tous les soins que le travail agricole produit.

La théorie des systèmes agraires nous permet de découvrir les raisons de la viabilité (ou la reproductivité) d'un écosystème. C'est donc découvrir la rationalité d'un écosystème. Ce qui exige une démarche s'appuyant essentiellement sur le mouvement interne de l'objet étudié.

2.2.3. Les concepts opératoires

Une fois l'objectif annoncé et les hypothèses précises, il reste maintenant à sélectionner après discussion les notions et concepts qui conviennent le mieux à ce type de recherche. C'est ce qu'a fait Marcel Mazoyer quand il distingue deux grands domaines d'analyse: la micro-analyse et la macro-analyse.

La **micro-analyse**: ce sont les recherches techniques et économiques sur les systèmes pratiqués et praticables dans les exploitations et sur leurs améliorations possibles à court et moyen terme. Pour l'auteur, même si ces recherches font partie de la recherche-développement, il s'agit d'une recherche-développement appliquée aux unités de production, c'est une recherche-développement à caractère micro-économique donc.

Cependant, les concepts de la micro-analyse, pour utiles qu'ils soient et qu'ils restent, sont cependant insuffisants, nous dit Mazoyer. C'est pourquoi il va chercher dans la **macro-analyse** les concepts qui peuvent lui permettre de:

- identifier ces changements d'état des processus de production agricole, les caractériser et les distinguer;
- saisir l'origine, suivre le développement de tout nouvel ordre agricole, en même temps que le recul de l'ordre ancien auquel il se substitue;
- déterminer les conditions de ce changement, les conditions économiques, politiques, socio-culturelles d'une époque qui l'autorisent, l'accélèrent ou le ralentissent;
- déterminer à l'inverse les obstacles et les freins qui interdisent ou limitent ce développement.

Le concept qui nous semble le plus approprié est celui de système agraire.

Il est défini comme un mode d'exploitation du milieu historiquement constitué et durable, un système de forces de production adapté aux conditions bioclimatiques d'un espace donné et répondant aux conditions et aux besoins sociaux du moment.

Plus précisément selon Mazoyer, on pourrait définir un système agraire comme une combinaison caractéristique de variables essentielles, à savoir:

- *le milieu cultivé*: milieu originel et transformations acquises;
- *les instruments de production*: outils, machines et matériels biologiques (plantes cultivées, animaux domestiques), et de la force de travail sociale (physique et intellectuelle) qui les met en œuvre;
- *le mode d'artificialisation du milieu* qui en résulte (reproduction et exploitation de l'écosystème cultivé);
- *la division sociale du travail* entre agriculture, artisanat et industrie qui permet la reproduction des instruments de travail, et par conséquent,
- *le surplus agricole* qui, au-delà des besoins des producteurs agricoles,

- permet de satisfaire les besoins des autres groupes sociaux, *les rapports d'échange* entre ces branches associées, les rapports de propriété et les rapports de force qui règlent la répartition des produits du travail, des biens de production et des biens de consommation, et les rapports d'échange entre systèmes (la concurrence);
- enfin, *l'ensemble des idées et des institutions* qui permettent d'assurer la reproduction sociale: production, rapports de production et d'échange, répartition du produit...

Au concept de système agraire, sont associés d'autres concepts permettant une meilleure compréhension de la démarche.

2.2.4. Autres notions importantes

Le fonctionnement d'un système fait appel à une notion importante: la **division du travail**. Par exemple, dans la famille paysanne futanke, l'homme remue la terre avec le jalo (la daba), la femme pointe un trou avec le luugal (un genre de bâton fousseur) et l'enfant dépose les deux ou trois graines pour le semis.

Avec l'évolution du système, une division de travail plus élaborée peut se présenter de la façon suivante: le cultivateur s'occupe des cultures, le baylo (forgeron) travaille le fer comme le labo (boiselier), taille le bois, le maabo (tisserand) tisse les habits, etc..., ce qui peut aboutir à une division de la société en castes.

Si le système est au point, la loi de K. Marx relative à la correspondance entre forces productives et rapports de production se vérifie. Au cours de son évolution, la correspondance peut faire défaut, le système est alors en crise. Il n'arrive plus à se reproduire et même peut ne plus arriver à satisfaire les besoins de la famille paysanne (crise de l'économie paysanne). En France par exemple, sous l'Ancien régime, prédomine un système céréalier à jachère labourée associé à l'élevage par la culture attelée et l'usage du fumier; mais les cultures fourragères sont rares et les animaux tirent leur subsistance de la végétation spontanée et des sous-produits des cultures. L'économie paysanne, entravée par les servitudes collectives (vaine pâture, assolement obligatoire) et par les charges féodales, cléricales et royales s'enfonce dans la crise: disettes et famines se multiplient.

On passe alors d'un système agraire à un autre système agraire, on dit qu'il y a **révolution agricole**. C'est, précise Mazoyer, un changement de système agraire allant dans le sens progressif, d'un développement agricole⁵.

Autrement dit, la révolution agricole ne consiste pas en une simple expansion du mode d'exploitation préexistant, mais comporte au contraire

un changement qualitatif profond du processus de production qui affecte la nature de l'écosystème cultivé, la forme ou la quantité d'énergie utilisée (humaine, animale, mécanique), la puissance de l'outil, la productivité du travail.

Dans certains cas, si la crise s'amplifie, le système périclité et disparaît progressivement.

Agriculture comparée

L'agriculture comparée étudie le secteur agricole des sociétés contemporaines ainsi que les sociétés agraires anciennes, leur origine et les transformations par lesquelles elles ont abouti à la situation présente. Elle s'applique à découvrir les conditions d'un développement agricole adapté à chaque situation et viable (c'est-à-dire reproductible).

Cette discipline trouve son origine dans la fondation d'une chaire du même nom à l'Institut national agronomique de Paris, en 1878. Illustrée successivement par E. Risler, H. Hitier, C. Vezin, elle a été marquée par le Professeur R. Dumont dont le génie de l'étude critique des situations agraires concrètes s'est étendu à tous les continents et dont les études sur la faim dans le monde et la géopolitique agricole contemporaine ont touché un large public.

Dans la dernière période, tout en poursuivant cette tradition, l'agriculture comparée a construit ses propres concepts et développement théorique, portant sur «*L'évolution historique et la différenciation géographique des systèmes agraires*» (M. Thioune).

Si nous n'avons pas trop déformé la pensée du maître, telle est notre compréhension du concept de système agricole.

Notes

- (1) Marcel Mazoyer: «*Rapport de synthèse provisoire présenté au Comité par son Président*», Comité systèmes agraires - Ministère de la Recherche et de la Technologie, Paris, 1985.
- (2) Nous choisissons ce terme et la démarche relevant de son contenu au lieu de recherche d'accompagnement qui, comme le dit sibien R. Tourte, oblige le chercheur à accompagner un processus et une entreprise basés sur des thèmes pré-choisis qu'il ne peut réellement modifier, pas plus d'ailleurs que ces partenaires développeurs: le projet est généralement fermé.
- (3) Michel de Billotte, Journées du Département d'Agronomie de l'INRA, Vichy 1982.
- (4) Philippe Jouve et Yves Closet, in «*La fonction diagnostic appliquée à l'étude des systèmes agraires*» - Cahier de la Recherche-développement n°3 et 4, 1984, p. 5.
- (5) Développement agricole: c'est un changement du processus de la production agricole dans le sens progressif d'une amélioration du milieu cultivé, des outils, des matériels biologiques, des conditions de travail et de la satisfaction des besoins sociaux.

La réceptivité du droit en milieu rural nigérien

par

**Diallo Ibrahima Khalil,
Maiga Djibo et Tankoano Amadou**
*Enseignants à la Faculté des Sciences économiques
et juridiques de l'Université de Niamey*

Le ressort des juridictions nigériennes correspond plus ou moins à l'organisation administrative¹.

Celle-ci comprend des départements, des arrondissements, des communes et des postes administratifs. Le rôle de cette organisation administrative consiste principalement dans la consolidation du pouvoir étatique, le maintien de l'ordre et de la sécurité².

S'agissant de la société de développement, la mission spécifique qui lui est assignée est d'associer les populations à la prise des décisions et de les faire participer effectivement au processus du développement³

On peut distinguer trois types d'institutions de développement.

En premier lieu, il importe de mentionner les structures du développement⁴. Les autorités nationales, départementales et coutumières semblent disposer de pouvoirs prépondérants dans ces institutions. En effet, celles-ci sont à la tête de ces structures qui ont un rôle consultatif⁵.

En second lieu, il convient de noter les structures de la samaria⁶. Celle-ci était une organisation précoloniale de la jeunesse nigérienne qui a été reconstituée. Elle a une «fonction de mobilisation de tous les jeunes et de manière générale, de la communauté villageoise en créant et en cultivant l'es-

prit de fraternité, de solidarité et d'entraide entre les différents groupes sociaux»⁷. La justification de l'importance accordée à la jeunesse réside dans le fait que les jeunes de moins de 30 ans forment plus de la moitié de la population, c'est-à-dire 60%.

Enfin, il importe de souligner l'existence des coopératives⁸. Celles-ci semblent être le principal instrument de lutte pour la réalisation de l'auto-suffisance alimentaire. Dans le cadre de la stratégie de développement de l'Etat nigérien, elle constitue «la priorité des priorités». De ce point de vue, l'organisation du monde paysan est une nécessité puisque plus de 80% de la population active nigérienne dépend principalement du secteur agropastoral et secondairement du secteur artisanal.

Compte tenu de la prééminence de la paysannerie, des éleveurs, des artisans et de la jeunesse de la population nigérienne, la moitié des sièges dans les structures de la société de développement leur est réservée. Plusieurs autres associations sont représentées également dans les cadres de participation de la société de développement⁹.

La société rurale nigérienne héritée de la période précoloniale n'a pas été supprimée durant la colonisation. Il n'a jamais été question pour le pouvoir colonial d'industrialiser le territoire nigérien¹⁰. De nos jours encore, l'industrialisation est loin d'être un objectif atteint. L'Etat nigérien qui est classé dans la catégorie des pays les moins avancés dispose d'une industrie contribuant pour moins de 10% au PIB¹¹. Ces données confirment le fait que la société nigérienne demeure essentiellement rurale.

La réception imposée du droit colonial français modèle également la société juridique nigérienne.

La mise en place à l'époque coloniale d'un dualisme de juridictions et du droit applicable tendrait à refléter cette double réalité historique¹².

Peu après l'accession à l'indépendance nationale, l'Etat nigérien a supprimé certains tribunaux coutumiers¹³ tout en maintenant et créant des justices de paix¹⁴.

La tendance est l'unification des juridictions. Cependant, en milieu rural, on constate un recours quasi-systématique aux juridictions coutumières qui ont survécu¹⁵.

Quant à la loi n° 62-11 du 16 mars 1962, fixant l'organisation et la compétence des juridictions de la République du Niger, elle maintient la dualité du droit applicable prévalant déjà durant la colonisation¹⁶.

Ce dualisme de la règle applicable semble traduire deux réalités contradictoires.

En premier lieu, il est le miroir du double passé précolonial et colonial de la société nigérienne¹⁷.

En second lieu, il reflète l'antinomie entre une minorité dirigeante

«occidentalisée» en partie ayant recours aux droits importés ou peut-être intégrés et une majorité écrasante de la population nigérienne urbaine et rurale. Celle-ci non exclusivement analphabète est demeurée largement fidèle aux usages locaux et traditionnels.

Le fait de continuer à recourir à des tribunaux coutumiers pour régler certains litiges est la manifestation du divorce entre une réalité ou «espérance» juridique et la réalité sociologique.

Cette persistance des juridictions coutumières et la consécration par la loi des «règles de droit issues de la «tradition»¹⁸ en tant que droit applicable constituent des entraves à la réceptivité du droit occidental (première partie).

Néanmoins, certains facteurs pourraient favoriser la réceptivité du droit occidental «teint» de droit coutumier en vue de favoriser le développement (seconde partie).

I. Les obstacles à la connaissance du droit

La connaissance de la règle de droit, nonobstant l'adage selon lequel «nul n'est censé ignorer la loi», est une réalité très limitée, même en Occident¹⁹; ce qui, à fortiori, pourrait expliquer l'attitude des populations africaines face à cette norme étrangère. En milieu rural, les principaux obstacles consisteraient d'une part dans le rejet spontané du droit occidental (plus caractérisé en campagne que dans les villes), et d'autre part dans l'existence de certains facteurs permissifs inhérents au système existant.

A. *Le rejet du droit occidental*

Ce phénomène de rejet se reflète généralement dans la solution du rapport conflictuel engendré par le choc entre la norme occidentale et la norme coutumière. Ce conflit, en dépit de l'attitude du législateur dans certains pays d'Afrique francophone, est caractérisé par la résistance des coutumes, en particulier en matière de droit de la famille, résistance liée à la réaction des justiciables et dont on peut recevoir les justifications possibles.

1. La résistance des coutumes²⁰

Ce problème de résistance des coutumes au droit occidental se pose différemment au Niger et dans les pays de la sous-région. En effet, si

l'unification des normes a été réalisée dans beaucoup de pays²¹, au Niger, les sources du droit sont encore plurilégislatives en ce que la loi du 16 mars 1962 sur l'organisation et la compétence des juridictions a maintenu l'application des coutumes à côté du droit écrit (art. 51s).

La résistance, ici, semble donc être favorisée ou, à tout le moins, permise par le législateur de 1962. Il ressort en conséquence de ce qui précède, que cette loi de 1962 constitue un obstacle dirimant à la réception du droit occidental. Cette permissivité laisse présager l'ampleur de la résistance des coutumes en milieu rural, notamment par leur persistance dans les rapports quotidiens et par l'existence de structures parallèles à celles du droit moderne, même dans le domaine exclusif de celui-ci.

a. La persistance du droit coutumier

Cette persistance se traduit en particulier à propos de la loi applicable au consentement au mariage ou au régime matrimonial, domaine favori des coutumes «*praeter legem*». En effet, si l'application de la coutume est permise par les art. 51s de la loi de 1962, précité en certaines matières (dont le mariage, le divorce, les donations, les successions, la propriété mobilière ou immobilière non constatée par des procédés de droit écrit...), ce qui est conforme à la «*lex loci actus*» et à la «*locus regit actum*», on constate un recours systématique à la norme coutumière en dehors même de ce domaine légal.

Ainsi, nonobstant les dispositions expresses de l'art. 53.2°.b. de la loi précité permettant l'option de législation en faveur de la loi écrite dans les matières relevant de la coutume²², il paraît inconcevable pour deux nigériens de se marier sous les régimes prévus par le code civil (dans ses dispositions applicables au Niger). Car, la société réproouve toute union conjugale qui n'aura pas été coutumièrement constatée (ce qui, du reste, est une violation des termes de l'art. 53.2°.b). Certains praticiens facilitent cette ignorance, quand ils soutiennent à tort qu'en matière de droit de la famille, le code civil n'est pas applicable au Niger²³. Cette méprise du droit positif local est regrettable.

Il est évident que dans les campagnes, cette situation est encore plus dramatique: d'une part, parce que ces unions sont considérées comme des concubinages avec toutes les conséquences sur le plan social qui en découlent et d'autre part, du fait de l'inexistence totale d'un service de renseignements au profit des justiciables.

Il se trouve également que sur un autre chapitre, relatif au consentement au mariage, la coutume évince la règle de droit normalement applicable. En effet, le colonisateur, dans le but de lutter contre «des pratiques

avilissantes et contraires aux principes de sa mission civilisatrice» avait pris des mesures pour fixer l'âge minimal requis pour contracter mariage, exiger le consentement personnel des différents partenaires et déterminer le montant maximum de la dot à verser par le futur époux. Ce fut l'objet des décrets Mendel et Jacquinet applicables au mariage coutumier²⁴, textes qui, non abrogés depuis l'indépendance sont encore de droit positif dans la mesure où l'abrogation par désuétude n'est pas admise.

Il se trouve, cependant, que ces décrets sont ignorés aussi bien par les populations, les administrations que par le corps judiciaire²⁵.

Alors qu'une bonne lecture de ces textes contribuerait de façon positive à améliorer les droits de la femme, on assiste encore, notamment en milieu rural, à des situations tragiques illustrant la prééminence de facto de la coutume sur le droit écrit. Ainsi, cette affaire troublante rendue par la cour d'assises de Maradi en décembre 1986: un homme poursuivi pour homicide sur la personne de son épouse, avait pu commettre ce crime parce que celle-ci se refusait à lui au motif que son consentement au mariage avait été extorqué par la violence; issue fatale des mariages au consentement «forcé»²⁶

On conviendra, alors, que si cette persistance du droit coutumier s'est largement généralisée, cette situation est accentuée en zone rurale par la méconnaissance systématique de la règle de droit occidental. Ces pratiques sont d'autant plus inquiétantes dans les campagnes qu'il y existe des structures parallèles leur servant de réceptacle et participant à l'éviction de tout autre norme étrangère.

b. L'existence de structures parallèles

L'éviction de la norme d'origine occidentale est facilitée par certaines structures parallèles qui, en marge de celles exclusivement compétentes selon les textes en vigueur ont acquis l'adhésion des masses populaires essentiellement en milieu rural. En effet, la loi du 16 juin 1962 relative à l'organisation et à la compétence des juridictions nigériennes a substitué système processuel monocéphale à l'organisation juridictionnelle coloniale bicéphale qui mettait en présence juridictions de droit moderne et juridictions «indigènes»²⁷.

Ce texte institue, donc, un système juridictionnel unique auquel doit être soumis tout litige de quelque nature qu'il soit: il fait de la justice une affaire de l'Etat auquel il confère l'exclusivité en la matière. Cette politique législative était bien venue, au seuil de l'indépendance, en ce qu'elle constituait une condition essentielle de formation de la jeune nation. Cependant, on constate, en particulier en milieu rural, que ce texte n'a pas résisté à l'épreuve du temps près de trois décennies après son entrée en vigueur. La

justice est très largement rendue en dehors des juridictions étatiques par des personnes auxquelles les populations ont depuis toujours manifesté leur confiance et leur adhésion dans la solution de leurs différends. Ainsi, existe-t-il dans les campagnes des cadis rendant la justice selon les préceptes de la sharia islamique, des chefs de village ou de canton, véritables juges dans leur ressort territorial. Mais la pratique la plus regrettable est celle de certaines autorités administratives qui s'arrogent le pouvoir de connaître de certaines infractions²⁸.

L'adhésion massive à cette forme de justice «contra legem», tout au moins en ce qui concerne les cadis, s'explique principalement par le poids séculier des traditions conduisant à se méfier de la justice de type moderne considéré comme publique et ne devant pas connaître des affaires de la famille, secrètes par essence. Cette justice «venue d'ailleurs» est alors rejetée, soit parce qu'elle professe des idées contraires à toutes normes de conduite (en référence aux valeurs traditionnelles)²⁹, soit parce qu'elle est trop contraignante³⁰, soit simplement parce que cette justice est injuste. Ce dernier aspect est illustré par une affaire récente rendue par la cour d'assises de Niamey en sa première session annuelle en 1986 dans l'affaire du gendarme de Dosso. La cour avait alors condamné à mort cet agent du chef d'homicide sur la personne de son supérieur hiérarchique; arrêt qui a soulevé la consternation, voire l'indignation dans la mesure où il était de notoriété publique à Dosso que le coupable avait subi durant plusieurs années les humiliations de son patron qui se permettait d'abuser impunément de son épouse sans aucune discrétion³¹. S'il est certain que cette clameur publique est compréhensible, il n'en demeure pas moins qu'elle se heurte avec beaucoup de violence à des principes élémentaires de justice qui condamnent que l'on «se fasse justice à soi-même» ou que «la justice soit vindicative».

Cependant, il serait possible de trouver des justifications à ces réactions des populations.

2. Les justifications possibles de ces réactions

Il est certain que si le droit français fait l'objet d'un tel phénomène de rejet de la part des justiciables, l'une des raisons essentielles est à chercher dans son inadéquation avec les coutumes locales, inadéquation se traduisant par une certaine hostilité à ces normes halogènes.

Une autre raison résiderait certainement dans l'absence d'anonymat, particulièrement en milieu rural.

a. *L'absence d'anonymat*

D'après les statistiques du Centre français du commerce extérieur, la densité moyenne est de 4,1 hbt/Km²; ce qui traduit, certainement, une répartition très parsemée de la population sur l'ensemble du territoire (au moins théoriquement)³². Cette assertion se vérifie en milieu rural, car même dans le sud du pays où le climat est moins rude et l'économie plus florissante, la population est très inégalement répartie (Tableau n° 1).

La conséquence inéluctable de ces données géographiques réside dans le caractère très fermé de ces milieux où tous les habitants se connaissent et où la solidarité sociale est encore de rigueur.

Sur le plan strictement juridique, les rapports sociaux sont, alors, dominés par des règles morales et de bienséance tel que tout différend est réglé à l'amiable, entre litigeants qui se connaissent déjà, voire appartiennent à la même cellule, la parenté rendant inconcevable la saisine d'un juge et le pardon ou la réprobation sociale suffisant à apaiser les mauvais esprits. La règle morale garde, alors, toute sa valeur et dans le cas contraire, l'ordalie permet de surmonter la mauvaise foi des plus récalcitrants. En conséquence, toute norme étrangère voulant s'incruster dans ce système, est à priori mal venue.

b. *L'hostilité à toute norme halogène perturbant ce système*

Dans ce milieu rural où le système de règlement des différends repose à la base sur la conciliation, il est évident que la règle de droit moderne, droit français, conflictuelle par essence parce que contraignante, ne peut être reçue sans difficultés³³. Il s'agit d'une norme halogène dont l'adoption conduirait nécessairement à perturber l'équilibre «harmonieux» de l'ordonnement juridique existant.

En effet, le droit français (le code civil tel qu'il est applicable au Niger) professe des normes de conduite absolument étrangères à celles des coutumes. Ainsi, la monogamie, le divorce contentieux ou même amiable, le droit de mentir pour les parties au procès, la communauté des biens pour les régimes matrimoniaux, la capacité de la femme mariée, le formalisme de rigueur dans beaucoup d'actes juridiques, la notion de propriété privée, etc...

Ce corps de règles ne saurait à l'évidence s'adapter à un milieu où les normes applicables sont différentes à tout point de vue au risque d'aboutir à un reniement du système de valeurs ancestrales...

Mais ces facteurs de rejet du droit occidental ne constituent qu'un

aspect des obstacles à la réceptivité de celui-ci dans la mesure où l'analyse permet de découvrir, en particulier au Niger, que des facteurs prohibitifs inhérents au système existant ne facilitent pas une bonne appréhension de ces règles.

B. Les facteurs prohibitifs inhérents au système existant

La politique législative suivie en Afrique ne facilite pas la connaissance effective de la règle de droit. Deux facteurs essentiels corroborent cette assertion, à savoir l'analphabétisme et les difficultés d'accès à la justice. L'un et l'autre constituent des paramètres de premier ordre en la matière dans le système nigérien.

I. L'analphabétisme

D'après les statistiques, le taux de scolarisation, en langue française, serait de 15% (18,4% pour les garçons et 8,9% pour les filles). En vérité, il semble que le français, langue officielle, n'est parlé mais surtout lu ou écrit que par 5 à 6% de la population³⁴. Et quand on sait que le journal officiel, unique recueil publiant les lois est rédigé exclusivement en français, on se rend compte de l'état de diffusion de ces textes, en particulier en milieu rural.

Cette réalité est d'autant plus troublante que, même en milieu urbain, à forte concentration d'intellectuels, le J.O. n'est pas toujours lu, même des praticiens du droit, s'il n'est pas largement ignoré (à la faveur d'une distribution très limitée). A ce facteur, s'ajoutent les difficultés d'accès à la justice, obstacle dirimant à toute tentative d'appréhension de la règle de droit.

II. Les difficultés d'accès à la justice

L'accès à la justice constitue un autre obstacle à la connaissance du droit qui y est appliqué. En effet, les difficultés qu'on y rencontre pour faire valoir ses droits sont tels que l'on préfère souvent, soit se résigner, soit recourir à d'autres méthodes de solution. Ainsi, le caractère onéreux de la procédure judiciaire, l'absence de juridictions dans certaines zones rurales, la technicité du droit, mais surtout l'absence de toute structure effective de vulgarisation sont autant de données qui concourent à décourager le justiciable dans l'exercice de ses droits.

a. *Le caractère onéreux de la justice et la répartition des juridictions*

En milieu rural nigérien, ces deux facteurs sont intimement liés. En effet, si les tribunaux de section et les justices de paix existent dans le système judiciaire nigérien, on constate que seules certaines grandes villes (et en particulier les chefs-lieux de département) sont pourvues³⁵. L'écrasante majorité des masses rurales est obligée d'effectuer de très longs déplacements qui se multiplient souvent pour une seule affaire, compte tenu de la lenteur de la justice moderne; ce qui exige évidemment d'importantes ressources physiques, morales mais surtout financières. Si l'on considère qu'au Niger, certaines zones rurales sont si isolées que tout déplacement en dehors de caravanes est interdit, on conviendra que l'accès à la justice n'est pas chose facile.

A cette hostilité de la nature conjuguée à l'absence de toute politique tendant à rapprocher la justice du justiciable, il y a lieu de relever le caractère très onéreux de la procédure judiciaire.

En effet, la justice n'est pas gratuite car tout acte nécessite une sortie de fonds alors que le ministère d'un avocat, même théoriquement non obligatoire au niveau des juridictions des fonds, semble nécessaire pour toute issue heureuse d'un procès (tout au moins dans la conscience collective des masses rurales) (cf. art. 405, al. 2 du code de procédure pénale).

A cela, si on ajoute le paupérisme de la paysannerie, le PIB/hbt étant à 39.000 F en 1977, il sera aisé de comprendre l'attitude du justiciable face à cette règle d'origine française qui semble exclusivement réservée aux citadins les plus nantis³⁶.

L'ignorance de la procédure d'assistance judiciaire et ses difficultés de mise en œuvre participent également à cette méconnaissance.

Mais d'autres facteurs prohibitifs peuvent être relevés.

b. *La technicité du droit et l'absence de toute structure effective de vulgarisation*

Il est souvent reproché au juriste, même en Occident, d'avoir un langage trop ésotérique, inaccessible aux non initiés. Le langage du droit échapperait aux autres intellectuels et à fortiori aux masses analphabètes. Le jargon du juriste est soit très incompréhensible parce que truffé de maximes latines ou de termes que l'on ne rencontre pas dans le langage commun³⁷, quelquefois des termes anglo-américains traduisant même dans le système français une acculturation juridique déjà dénoncée³⁸, soit trompeur parce que signifiant le contraire du sens qu'en donnent les diction-

naires de langue française (Tableau n° 2).

Les effets pervers de ce juridisme sont encore accentués par l'absence de toute structure adéquate de vulgarisation de ces normes.

En effet, comme partout en Afrique, la politique législative ne répond pas au besoin de connaissance effective du droit, car les institutions existantes ont d'autres missions, notamment de commandement (Préfet, Sous-préfet), de développement (les différents conseils de développement, la samaria, les coopératives), de propagande politique, d'application (et non de vulgarisation) de la règle de droit (la justice).

Aucun corps spécialement créé pour faciliter la connaissance du droit n'existe, alors que nul justiciable n'est censé ignorer ce droit, présomption quasi-irréfragable. Mais il serait possible pour rendre le droit vraiment démocratique, c'est-à-dire accessible à tous, de penser et d'élaborer des facteurs permissifs pouvant favoriser une bonne et effective réceptivité de cette norme halogène en l'adaptant à nos réalités et nos besoins économiques³⁹.

**Tableau 1: Répartition de la population
par département (statistiques 1977)**

<i>Département</i>	<i>Superficie (Km²)</i>	<i>Population</i>	<i>Densité (Ht/Km²)</i>
Niamey	90 300	1 171 701	12,98
Dosso	31 000	692 811	22,35
Tahoua	106 680	994 486	9,32
Maradi	38 580	904 288 (?)	24,48
Zinder	145 430	1 003 748	6,90
Diffa	140 220	166 741	1,19
Agadez	714 790	124 657	0,17
<i>Total</i>	<i>1 267 000</i>	<i>5 098 427</i>	<i>4,10</i>

Sources: Centre français du commerce extérieur, Collection «Un marché» - le Niger -, Novembre 1979, p. 8.

Tableau 2: Tableau synoptique de quelques termes dont le droit donne un sens différent de celui du langage commun

<i>Terme</i>	<i>Sens commun (Littré)</i>	<i>Sens technique (lexique de termes juridiques)</i>
Absence	Non présence	Etat d'une personne dont on ignore si elle est encore en vie
Acte	Tout ce qu'on fait ou peut faire	Forme: écrit nécessaire à la validité ou à la preuve d'une situation juridique Fond: manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit
Dispositif	Plan suivant lequel une chose est établie	(du jugement): partie du jugement contenant la solution du litige et à laquelle est attachée l'autorité de la chose jugée
Donner	Faire don ou donation de quelque chose à quelqu'un	(obligation de...): obligation de transférer la propriété à titre onéreux ou gratuit
Fruit	Produit des végétaux provenant de l'évolution de la fleur et qui contient les graines	Bien produit périodiquement et régulièrement par les choses sans altération de leur substance. ex.: loyers
Faux	Qui n'est pas vrai, qui manque de justesse, d'exactitude	(procédure...): procédure principale ou incidente dirigée contre un acte authentique pour montrer qu'il a été altéré
Répétition	Redite, retour de la même idée	(de l'indu): remboursement de ce qui a été payé sans cause
Appert (il-)	Impersonnel, de l'ancien «apparoir» du latin «apparere»: apparaître. Non usité	Il ressort avec évidence que...
Tradition	Transmission de faits historiques par voie orale.	«Traditio»: désigne la remise de la chose faisant l'objet d'un contrat

II. Les facteurs pouvant favoriser la réceptivité

Après avoir décelé les éléments de blocage, les obstacles à la connaissance du droit, il y a lieu à présent de proposer les facteurs pouvant favoriser la réceptivité. A notre sens, la réceptivité peut se faire à travers l'amélioration des structures existantes (administration et structures parallèles) afin que le droit soit mieux appréhendé.

A. *L'amélioration des structures existantes et de l'administration*

Au Niger, l'administration est fortement centralisée et hiérarchisée.

Sur le plan central, à partir du moment où l'administration dispose des services techniques, elle peut par sa connaissance à la fois précise et générale des problèmes, influencer grandement sur la décision politique.

Sur le plan local, les préfets, sous-préfets et maires disposent de larges pouvoirs et ne rendent pas toujours compte de leurs actions menées sur le terrain. Cela donne lieu bien souvent à des «collusions», des ententes avec les conseils locaux⁴⁰.

L'interpénétration de certains intérêts nationaux ou locaux et de l'appareil administratif engendre, d'une part l'inconscience professionnelle, d'autre part la corruption et des «goulots d'étranglement»⁴¹.

Il faut donc procéder à une rééducation du fonctionnaire, assainir les rapports des ruraux avec l'administration afin que les différents plans de développement initiés atteignent leurs objectifs, utiliser de façon rationnelle les structures existantes.

1. Démonthification de la fonction administrative

La démonthification passe, à notre sens, par deux idées fondamentales:

- Il appartient au pouvoir central de prendre des mesures contraignantes à l'endroit de son agent. L'administration doit faire en sorte que le fonctionnaire ne se sente plus protégé, elle doit s'arranger pour que le fonctionnaire à quelque niveau qu'il se trouve, soit jugé selon ses actes⁴². La conséquence est que le fonctionnaire «responsabilisé» aura des rapports plus sains avec les populations. Par exemple, son discours ne sera plus biaisé lorsqu'il s'adresse aux paysans. Il faut dire

que d'une façon générale, les agents de l'Etat ont un langage abstrait, teinté de nombreuses expressions françaises qui sont le plus souvent incompréhensibles pour les paysans.

Les termes techniques qui caractérisent le droit ne sont pas traduits ou le sont d'une façon très approximative⁴³. L'intervention du parajuriste dans le sens d'une meilleure maîtrise de la langue est primordiale.

Les rapports, une fois assainis (le fonctionnaire n'étant plus intouchable), le parajuriste pourra donner des informations utiles au pouvoir central sur le fonctionnement de l'administration locale (le recours judiciaire est ici un peu illusoire, même s'il existe en droit). Ce qu'il faut retenir de toutes ces observations, c'est que désormais les fonctionnaires, sachant que les administrés ont un minimum de contrôle sur le fonctionnement des services, seraient tentés à faire moins d'abus.

Cependant, la tâche n'est pas aisée pour le parajuriste; il doit éviter d'être englouti par le système, c'est-à-dire d'avoir toujours des rapports conflictuels avec l'autorité locale.

2. Utilisation des structures existantes

Pour une meilleure réceptivité, il n'est point besoin de créer de nouvelles structures, qu'elles soient administratives ou judiciaires, qui alourdiraient le système en place. La question essentielle, c'est l'utilisation de celles qui existent déjà en leur assignant un rôle plus dynamique, en leur précisant leur domaine d'intervention.

Les structures existantes ont cet avantage qu'elles connaissent le milieu rural et semblent mieux l'appréhender.

Simplement, on peut imaginer à l'intérieur de ces structures une cellule légère, ouverte, ayant pour mission d'informer, de sensibiliser et de vulgariser le droit, afin qu'il soit mieux perçu et reçu. Autrement dit, il s'agirait d'un organe juridique de liaison, de consultation et de vulgarisation du droit dans différents domaines d'intervention.

Cela suppose la formation et la rémunération du parajuriste.

La formation de parajuriste doit tenir compte d'un certain nombre d'éléments: maîtrise des langues nationales, adaptation du vocabulaire juridique étranger aux conditions locales par la création d'un lexique juridique en langues nationales.

La rémunération du parajuriste ne doit pas être considérée comme un pécule d'appoint. Il doit être mis dans des conditions qui favorisent l'émulation, la motivation, le respect afin qu'il soit à l'abri de tentations de toutes sortes.

Il y a une structure qui, en particulier, mérite que l'on s'y attarde: c'est la chefferie traditionnelle dans ses relations avec les masses rurales.

Nous savons qu'un litige n'arrive presque jamais devant le tribunal avant d'avoir suivi le cheminement suivant: chef de quartier, cadi, chef de village, chef de canton (cf. notre première partie).

Nous sommes en présence de quatre niveaux de juridictions traditionnelles. Si aucune solution n'est trouvée à ces différents étages, alors que les parties avec le concours du chef traditionnel portent l'affaire devant le juge (?). D'une façon générale, les chefs traditionnels sont puissants et sont capables d'étouffer des affaires de crime⁴⁴.

Il est indéniable qu'il ne leur est reconnu qu'un rôle de conciliation en cas de litige; malheureusement, l'ignorance et la peur des masses paysannes leur permettent de s'arroger des prérogatives importantes qui ne leur sont pas reconnues.

Par ailleurs, le contrôle de l'administration sur les attributions des chefs ne semble pas toujours efficace puisque des abus sont commis lors du recouvrement des impôts par exemple. Certains chefs ont des complices parmi les interprètes, les assesseurs et les fonctionnaires de justice qui peuvent faire obstacle à toute velléité d'un administré désireux de porter une affaire devant le juge⁴⁵. Aussi, nous pensons que l'institutionnalisation d'un «corps» de parajuristes indépendant sera, une fois de plus, de nature à atténuer très sensiblement les abus et à favoriser la réceptivité.

B. Pour une meilleure effectivité

Il ne suffit pas seulement d'améliorer les structures, encore faut-il créer les conditions d'une meilleure «applicabilité» du droit, ce qui implique d'une part que le droit soit compris par la majorité des populations, et d'autre part qu'il y ait une politique législative adaptée aux réalités.

1. La lutte contre l'analphabétisme

Au Niger, l'analphabétisme touche les 2/3 de la population. En milieu rural, l'analphabétisme a essentiellement pour cause deux facteurs: l'action négative des paysans quant au recrutement de leurs enfants en âge d'être scolarisés, et l'exode rural.

En milieu rural, l'action des chefs traditionnels en matière d'enseignement est prépondérante dans la mesure où ils participent au recrutement scolaire, à l'entretien des écoles, etc... Ce qui est fâcheux, c'est que les chefs se font souvent complices des parents désireux de ne pas inscrire leurs en-

fants à l'école. La mauvaise fréquentation confirme cette remarque. Cette situation est monnaie courante et s'explique par le fait que l'agriculture extensive nécessite une forte mobilisation de main-d'œuvre, et chaque enfant qui va à l'école constitue un «manque-à-gagner» pour le père de famille.

Or, si le Chef fait pression sur les paysans, il risque d'être boudé et sa crédibilité pourrait en souffrir.

Quand à l'exode rural, il se situe généralement au moment de la «morte saison» alors que les cultivateurs ont fini leurs récoltes. C'est à cette époque que les campagnes se vident en attendant l'hivernage suivant.

Ce flux et reflux entre la campagne et la ville n'est pas favorable à une lutte contre l'analphabétisme, car il faut pouvoir maintenir les paysans sur place. Or, les maintenir sur place suppose qu'on leur donne un prix rémunérateur pour leurs produits agricoles, ce qui n'est pas sûr.

Aussi, toute campagne de lutte contre l'analphabétisme doit intégrer ces deux facteurs décrits qui sont décisifs. C'est pourquoi nous ferons les propositions concrètes suivantes:

- Intensification de la politique des cultures de contre-saison qui a pour effet le maintien des paysans dans leur milieu pendant la «saison-morte»;
- Mobilisation des mass-médias pour déployer des efforts d'information, de sensibilisation à l'endroit des parents d'élèves sur le bien-fondé de l'école;
- Intensification des programmes d'alphabétisation en langues nationales et multiplication des établissements primaires;
- Prix rémunérateur aux paysans pour les fixer au village et dans les coopératives.

2. Pour une meilleure politique législative

«Le pouvoir est généralement aux mains d'une alliance de «classes» ou de groupe dominant: bureaucratie (ou «bourgeoisie») administrative, d'origine civile ou militaire ou «bourgeoisie» du secteur privé. Presque dans aucun cas, on ne se trouve en présence d'authentiques bourgeoisies ayant des bases indépendantes d'accumulation et de pouvoir – leurs principales puissances.

En Afrique, le plus souvent, le monde rural qui représente 80 à 90% de la population n'est pas directement partie prenante au pouvoir⁴⁶.

Cette réflexion situe bien les données du problème. En effet, la question qui se pose est la suivante: Comment asseoir une bonne politique législative à l'égard du monde paysan qui n'y est pas partie?

Comment amener l'Etat à réfléchir sur une politique législative qui prenne en compte les aspirations légitimes d'une catégorie sociale non consultée, ignorée et qui n'a aucune structure syndicale presque partout?

Les discours politiques sont souvent très ambigus.

Il y a un divorce entre l'expression d'une volonté politique et la réalité des faits. Cependant, ces discours politiques permettent quelquefois de créer un climat favorable ou certaines marges de manœuvres susceptibles de promouvoir par exemple un mouvement coopératif⁴⁷.

C'est donc dans le cadre de ce mouvement coopératif qu'il faut, nous semble-t-il, créer les conditions d'une meilleure politique législative. Cette politique législative doit éviter la «naturalisation» pure et simple de la règle de droit. Elle doit éviter pour ainsi dire la «greffe» juridique en adaptant la norme aux réalités socio-économiques nationales. La règle de droit doit être le reflet des aspirations populaires, elle doit être à l'écoute des ruraux. Néanmoins, il importe de souligner une tentative très timide dans ce sens dans la législation nigérienne actuelle. Ainsi, la répression de l'adultère tenant compte du ménage polygamique (art. 286s du code pénal), la sanction des mariages se formant contrairement aux dispositions de la coutume (art. 290 du code pénal) et l'attribution du nom en matière d'Etat-civil (ordonnance du 29 mars 1985). Toutefois, cette politique législative mérite d'être généralisée et systématisée. Les projets de loi en préparation devraient tenir compte de ces impératifs. Ainsi, le Code rural devrait-il éviter d'instituer le principe de la propriété privée sur la terre (conformément aux principes de l'article 544 du code civil: la terre devant être attribuée à celui qui la met en valeur). Il devrait en être de même du Code de la famille sur des questions telles que la monogamie, les régimes matrimoniaux, les successions, etc...

Notes

- (1) Voir J. Guillemin, «*Note sur l'évolution de l'organisation administrative territoriale de la République du Niger*», *Le Mois en Afrique*, nos 201-202, octobre-novembre 1982, pp. 97-103.
- (2) Voir A. Tankoano, «*Le projet de société de l'Etat nigérien: la société de développement à l'épreuve des contraintes*», communication présentée au colloque de Dakar tenu du 10 au 13 février 1986 sur le thème «*Bilan et perspectives de la démocratie dans les Etats du Tiers-Monde*», ronéotée, p. 11.
- (3) La société de développement repose sur le triptyque «*consultation, concertation et participation*».

- (4) Il s'agit du conseil villageois ou de tribu de développement au niveau du village ou de la tribu, du conseil local de développement au niveau du canton, du conseil sous-régional de développement au niveau de l'arrondissement ou de la municipalité, du conseil régional de développement au niveau du département et enfin du conseil national pour la société de développement au niveau national. Ce dernier comprend une centaine de membres représentant «les forces vives de la nation».
- (5) Voir P. Murdry, «*Quand la rigueur est autre chose qu'un mot*», Géopolitique Africaine, juin 1986, p. 241.
- (6) Nous trouvons la samaria au niveau du village, le conseil local des samaria au niveau du canton, le conseil sous-régional des samaria au niveau de l'arrondissement ou de la commune, le conseil régional des samaria au niveau des départements et le conseil national des samaria au niveau national.
- (7) Cf. République du Niger, Conseil militaire suprême, Commission nationale de mise en place de la société de développement, Rapport général, Imprimerie nationale du Niger, juin 1981, p. 28.
- (8) Il y a le groupement mutualiste villageois au niveau du village, l'union locale des coopératives au niveau du canton, l'union sous-régionale des coopératives au niveau de l'arrondissement ou de la commune, l'union régionale des coopératives au niveau départemental et l'union nationale des coopératives au niveau national.
- (9) Nous pouvons citer l'association islamique, l'association des femmes du Niger, l'union des syndicats des travailleurs nigériens, l'association des chefs traditionnels, etc... Il s'agit de regrouper toutes les couches socio-professionnelles dans les cadres de participation.
- (10) Voir T.B. Garba, *Le développement du capitalisme au Niger: Essai d'histoire économique africaine de 1800 à nos jours*, Thèse 3e cycle, Sciences économiques, Paris VIII, 1978.
- (11) L'industrie nigérienne emploierait moins de 10.000 nigériens. Données recueillies au Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Transports.
- (12) Voir P.F. Gonidec, *Les droits africains*, Paris, L.G.D.J., 1976, et J. Vanderlinden, *Les systèmes juridiques africains*, Paris, P.U.F., 1983.
- (13) Voir les Décrets n° 62-177 du 8 août 1962 et n° 63-062/MJ du 5 avril 1963 in J.L. Mouralis, *L'organisation judiciaire de la République du Niger* (Textes fondamentaux et organigrammes), Université de Niamey, Ecole des sciences économiques et juridiques, mis à jour au 1er mars 1982, p. 20.
- (14) L'organisation judiciaire nigérienne est la suivante: les justices de paix, les tribunaux du travail, les tribunaux de première instance, la cour d'assises, la cour d'appel, la cour d'Etat, la cour de sûreté de l'Etat, la cour martiale et la cour spéciale. Celle-ci a été créée pour juger les auteurs de détournements de biens publics. Pour plus de détails, voir l'ordonnance n° 85-26 du 12 septembre 1985, portant création d'une cour spéciale et fixant sa composition, ses attributions et les modalités de son fonctionnement in J.O.R.N., n° 20 du 15 octobre 1985, pp. 878-880.
- (15) Voir M.M. Horowitz et al., *Niger: A social and Institutional Profile*, Binghamton, Institute for Development Anthropology, July 1983 (voir la partie relative à the Institutional Structure of Niger, pp. 16-40) et P.F. Gonidec, op. cit., p. 279.
- (16) L'article 51 de la loi dispose: «Sous réserve du respect des dispositions législatives ou des règles fondamentales concernant l'ordre public ou la liberté des personnes, les juridictions appliquent la coutume des parties: 1) dans les affaires concernant leur capacité à contracter et agir en justice, l'état des personnes, la famille, le mariage, le divorce, la filiation, les successions, donations et testaments; 2) dans celles concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent, sauf lorsque le litige portera sur un terrain immatriculé ou dont l'acquisition ou le transfert aura été constaté par un mode de preuve établi par la loi».
- (17) Voir P.F. Gonidec, *Les droits africains*, op. cit. pp. 273-285 et J. Vanderlinden, *Les systèmes juridiques africains*, op. cit., p. 97.

- (18) Voir P. F. Gonidec, «*Réflexions sur l'Etat et le Droit en Afrique*», Revue Penant, n° 783, janvier-avril 1984, p. 22.
Meyer, *La structure dualiste du droit au Burkina: Problèmes et perspectives*, Revue Penant, janvier-juillet 1986, pp. 77-89/
- (19) Cf. Jacques Ghestin, *Traité de droit civil: Introduction générale*, in L.G.D.J., 1983, n° 247.
- (20) Cette appellation imagée est devenue classique dans les études africaines: cf. Actes du colloque de Dakar sur «*La résistance du droit africain*», Université de Dakar, Juillet 1977, cf. Actes du colloque de Libreville organisé par l'Association des femmes juristes d'Afrique sur «*La résistance des coutumes dans le droit de la famille*», Libreville, mai 1986.
- (21) Guy Adjété Kouassighan, *Quelle est ma loi?*, in Pedone, 1974.
- (22) Sur l'opinion de législation, cf. Guy Adjété Kouassighan, op. cit. p. 66.
- (23) Certaines enquêtes le montrent, cf. I.K. Diallo, *La condition de la femme en droit nigérien: la femme dans les relations familiales*, ronéotypé, p. 3 in Bibliothèque centrale, Université de Niamey.
La pratique judiciaire également, cf. I.K. Diallo, *L'introduction en droit positif nigérien de l'ancien art. 141 du code de procédure civile français: les enseignements erronés de l'arrêt Tanasesco*, article ronéotypé, Bibliothèque de Niamey. Le code civil Napoléon de 1804 a été introduit au Niger par le décret du 6.8.1901 et n'a pas été abrogé depuis. cf. I.K. Diallo, op. cit. p. 2.
- (24) Décret Mendel du 13.06.1939 promulgué par arrêté du gouverneur général du 21.06.1939 in J.O. - AOF - 1939, p. 843.
Décret Jacquinet du 14.10.1951 in J.O. - AOF - 1951, p. 1608.
- (25) Cf. I.K. Diallo, op. cit., p. 12.
- (26) Une interprétation positive du droit positif nigérien pourrait permettre de lutter contre ces pratiques. Des suggestions dans ce sens ont été faites. Cf. I.K. Diallo, op. cit., p. 27.
- (27) Kéba Mbaye, *Sur l'organisation judiciaire coloniale en Afrique*, in Encyclopédie juridique de l'Afrique, T.4., relatif à l'organisation judiciaire, aux procédures et voies d'exécution, p. 23 et suiv.
- (28) Il ne serait pas exact de confondre le rôle de conciliateur de ces autorités en vue d'éviter la phase judiciaire d'une part et l'administration de la justice (au sens strict) d'autre part. Si le premier prend pas sur le second, il ne faudrait pas occulter les causes de ce succès apparent: abus et voies de fait.
- (29) Ainsi, le droit de mentir est-il admis, et dans la conscience collective, un bon menteur part toujours favori (une partie au procès ne doit pas prêter serment).
- (30) Ainsi, refuse-t-on souvent de témoigner contrairement aux injonctions des lois pénales instituant une obligation de faire à la charge de tout citoyen. Ex: art. 96 du code de procédure pénale sur l'audition de témoins, art. 184 du code pénal sur le refus de témoigner, art. 186 sur le refus de dénonciation. Mais la loi organise en même temps un recours pour «*faux témoignage*»: le justiciable n'a alors pas le droit de mentir, sa situation est moins avantageuse que celle des litigeants.
- (31) Affaire Adamou Halidou c/. Harouna Konkari in Sahel (quotidien national) des 25-26-27 avril 1986, p. 2.
- (32) Centre français du commerce extérieur in Collection «*Un marché*»: le cas du Niger, novembre 1980, p. 7.
- (33) Sur la mise en œuvre des droits traditionnels par la conciliation. Cf. Mamadou Wone in Encyclopédie juridique de l'Afrique, T.1. relatif à «*l'Etat et le droit*», p. 363.
- (34) Centre français du commerce extérieur, op. cit., p. 8 et 9.
- (35) Parmi les sept départements que compte le pays, seuls quatre sont pourvus de tribunal de première instance: Niamey, Maradi, Zinder, Tahoua. Dans les autres départements et arrondissements, il n'existe que des juridictions de section. Dans certaines autres localités, il n'y a que des justices de paix.
Il faudrait également faire observer que seuls trente et un (31) magistrats ont été formés mais dont certains sont employés dans l'administration (24 seulement seraient en

- exercice dans les cours et tribunaux).
- (36) D'autant plus que pour les masses rurales, le mythe de l'avocat est si fort, que celui-ci est assimilé au juge et sa présence jugée indispensable à toute fin utile.
- (37) Ainsi les expressions, «il appert», «attendu que».
- (38) En effet, le système juridique français est envahi ces dernières années par des expressions anglo-américaines notamment dans le droit des contrats créant ainsi ce que l'on a appelé les contrats en «ING», contrats «sui generis» ou contrats innomés parce que non réglementés par la législation en vigueur. Leur traduction en français est toujours imparfaite même s'ils se sont imposés en pratique. Ainsi, le factoring (affacturage), le franchising (franchisage), le parenting (crédit-bail lié au rendement de la chose), le leasing (crédit-bail), le lease-back (???), le marketing (marchéage), le know-how... C'est à juste titre que le doyen Jean Carbonnier soutient la thèse de l'acculturation in «Sociologie juridique», Themis 1978, p. 235 à 245.
- (39) Puisse la commission chargée de l'élaboration d'un code de la famille prendre en compte ces paramètres. Instituée il y a quelques semaines, elle n'a pas encore commencé ses travaux.
- (40) Sans remettre en cause ni la compétence, ni le sens des responsabilités des conseillers, le Chef de l'Etat leur a demandé de veiller plus strictement à l'exécution des projets de développement initiés dans leur région. Il faut que les fonds, dons, subventions, soient utilisés à bon escient plutôt que d'aller remplir les comptes des cadres nigériens ou expatriés. Cf. Le Sahel, 4 décembre 1985, p. 3., compte-rendu d'un journaliste.
- (41) «Hélas, il faut bien le dire, ils sont aujourd'hui légions, les fonctionnaires qui encombrant nos bureaux et sabotent nos actions. Sinon, comment expliquer Monsieur le Premier ministre qu'un pays comme le notre, souffrant d'une insuffisance mortelle de capitaux pour ses investissements les plus urgents, en arrive à geler de précieux crédits, parcimonieusement alloués par la Communauté internationale parce qu'incapable de les injecter à temps dans les circuits exsangues de son économie, par la faute de quelques fonctionnaires peu soucieux du sort de leurs concitoyens». Extrait de l'allocation de fin d'année du Chef d'Etat in Sahel, 14 janvier 1987, p. 6.
- (42) «En tout état de cause, si un tel homme n'existe pas au sein de l'administration nigérienne, il nous faut l'inventer. L'inventer au plus tôt, afin que, conscient de ses responsabilités, apte à les assumer dans la plénitude de leurs implications comme dans leurs conséquences, il mette au service de la Nation, une imagination féconde pour concevoir et réaliser». Allocation du Chef d'Etat in Sahel, op. cit., p. 6.
- (43) Cf. Dominique Gentil, *Les pratiques coopératives en milieu rural africains*, p. 15., L'Harmattan, Collection U.C.I.
- (44) Cf. Chaibou Saleye, *Chefferie traditionnelle et administration publique*. Mémoire de fin d'études, E.N.A. Supérieure, Niamey, 1971, p. 30.
- (45) Chaibou Saleye, op. cit. p. 33.
- (46) Dominique Gentil, op. cit. p. 136.
- (47) Dominique Gentil, op. cit., p. 137

L'expérience sénégalaise dans la formation des parajuristes

par

Sadel Ndiaye

Avocat à la Cour

C'est suite au séminaire organisé du 9 au 12 avril 1984 à Tambacounda au Sénégal, par le Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (CONGAD) et la Commission internationale de juristes (CIJ), que devait naître ce que nous pouvons appeler aujourd'hui, l'expérience sénégalaise dans la formation des parajuristes.

Le séminaire de 1984 nous avait permis de nous familiariser avec l'expérience brésilienne en la matière.

Œuvre du mouvement syndical agraire, de l'église catholique et de l'Association brésilienne pour la réforme agraire, la formation des parajuristes a trouvé un terrain fertile né particulièrement de la loi sur le statut foncier portant réforme agraire. La répartition des terres et les failles qui s'observaient dans l'application de ladite loi, conjuguées à l'existence d'un mouvement syndical rural, ont impulsé de puissants mouvements de masse, posant à l'ordre du jour l'actualité de ce que Mme Sonia Hélène Moraes appelait «Les avocats de base».

Au Sénégal, l'expérience développée successivement par le CONGAD et le Réseau africain pour le développement intégré (RADI) suit d'autres cheminements. Il s'agit sans nul doute dans l'un et l'autre cas de vulgariser le droit, de l'expliquer au monde rural pour qu'il s'en saisisse en tant qu'arme décisive dans le processus de son épanouissement, dans le sens favo-

nable à son développement et à son épanouissement, dans le sens favorable au projet global de la société.

Mais l'on ne saurait en aucun cas perdre de vue que les expériences ne se transplantent pas. Elles se réinventent au contraire.

Il s'agit en conformité avec une théorie appliquée de la connaissance, elle-même fidèle à nos préoccupations fondamentales, d'œuvrer aussi à l'éclosion d'un droit au service du développement rural.

Au demeurant, la formation des parajuristes ne peut nullement relver d'une activité subversive. Bien au contraire.

Former les paysans, les aider à comprendre les rouages de l'appareil judiciaire et à s'en servir dans le processus de développement de leur milieu participe d'une œuvre civique et d'une œuvre de développement.

En outre, l'on ne saurait perdre de vue que l'élaboration législative se renforce et se précise au travers d'une confrontation permanente avec la réalité sociale. «L'ordre, c'est à la fois ce qui se donne dans les choses, comme leur loi intérieure, le réseau secret selon lequel elles se regardent en quelque sorte les unes les autres, (mais aussi) ce qui n'existe qu'au travers de la grille d'un regard, d'une attention, d'un langage; et c'est seulement dans les cases blanches de ce quadrillage qu'il se manifeste en profondeur, déjà là, attendant en silence le moment d'être énoncé.»*

I. De la formation des parajuristes

L'expérience initiée au Sénégal successivement par le CONGAD et le RADJ n'a pas été linéaire.

Les premiers para juristes parachutés en milieu rural étaient tous des étudiants. Après un séminaire organisé plusieurs jours durant sur les différentes manifestations du Droit en milieu rural, ils ont séjourné pendant plusieurs jours en campagne, à la faveur des vacances scolaires. Le rapport de fin de séjour à Tambacounda a permis d'avoir une vue générale des problèmes juridiques en milieu rural, particulièrement dans cette région. En fait, aucun cas concret n'a été suivi et traité par eux. Ils ont procédé pour l'essentiel conformément d'ailleurs aux recommandations du comité de suivi à des enquêtes sur le terrain. Et là aussi, force est de reconnaître que les matériaux livrés ne pouvaient pas fonder une ébauche d'un plan d'intervention. L'état de balbutiement général du projet, combiné souvent à leur

* Michel Foucault: *Les mots et les choses*, Gallimard 1966, p. 11.

statut d'étudiants en Droit de 2e cycle, les a confinés dans des approches souvent limitatives. Ils se soucient beaucoup plus de vérifier certaines théories apprises à la Faculté que de chercher à mettre en lumière les mécanismes de la mise en œuvre du Droit en milieu rural. En outre, presque tous originaires du Nord et sans prise aucune sur la réalité de la région, la plus grande équation de leur insertion dans le milieu rural n'était toujours pas résolue à l'issue de leur séjour.

La deuxième phase du projet en a tiré les enseignements. Ceux qui ont participé au dernier séminaire organisé en décembre 1986 et janvier 1987 à Tambacounda, étaient surtout des hommes de terrain. Natifs de la région et parlant les langues usitées, les derniers séminaristes appartiennent plus que tout à des professions dotées d'une pédagogie d'approche du milieu rural. Instituteurs, monitrices des maisons familiales, responsables de formation dans certains ONG, animateurs ruraux, ils ont très sincèrement donné au dernier séminaire tout le panache que requiert l'intervention des parajuristes. Avec eux, nous avons de très fortes raisons de penser que le mode d'être des choses et de l'ordre qui, en les répartissant, les offre au savoir, ne sera pas grandement altéré.

La formation des parajuristes, de même que l'intervention de ceux-ci en milieu rural, ne peuvent nullement être référée aux rapports classiques entre enseignants/enseignés et entre avocats/clients.

La formation des parajuristes ne vise nullement l'émergence de maîtres es Sciences juridiques. Il s'agit cette fois-ci de coller étroitement aux préoccupations du monde rural dans la région-test et de doter les parajuristes des instruments nécessaires leur permettant d'indiquer au paysan si ou non son droit est violé, à quelle porte il doit frapper pour obtenir la sanction de ce droit. En même temps, par des conseils appropriés, ils pourront aider à les mettre à l'abri de la loi pénale dans certaines dispositions particulières, telles la loi sur la chasse, le code forestier. Ils les aideraient par la même occasion à œuvrer pour la refonte des textes non conformes à leurs intérêts.

En d'autres termes, la dichotomie traditionnelle Ecole/Village doit nécessairement être éradiquée. La formation vise à la transformation du milieu ambiant et appelle un contact permanent avec celui-ci. L'esprit doit renoncer à sa hâte et à sa légereté naturelle pour être pénétrant.

Par delà ce qui nous apparaît comme harmonieux, nous devons chercher nécessairement à découvrir ce que la nature recèle de différences et d'exceptions. Il s'agit en fait, pour reprendre l'expression de Foucault, de «... retrouver au-dessous des différences nommées et quotidiennement prévues, les parentés enfouies des choses, leurs similitudes dispersées...». C'est par un mouvement permanent de comparaison entre «le terme cher-

ché» et «le terme donné» que formateurs des parajuristes et parajuristes eux-mêmes aideront à la mise en œuvre du Droit en milieu rural.

II. L'avenir des parajuristes

Nos parajuristes ne sont pas encore nés que déjà nous nous interrogeons sur leur avenir.

Il se passe qu'au Sénégal, nous avons déjà commencé à nous pencher sur le cadre juridique dans lequel il faut insérer l'activité des parajuristes pour leur assurer une plus longue survie.

Mon expérience d'Avocat me permet d'avancer que ce n'est pas toujours aisé d'œuvrer à l'application du Droit. Nombre de pays africains sont dotés d'un système juridique qui, en lui-même, se présente dans une harmonie parfaite. Mais combien sont-ils ces pays dans lesquels nous dénombrons des cas importants de violation de la loi?

Ceux qui ont pour mission d'œuvrer au respect strict du Droit rencontreront nécessairement des difficultés venant de l'ordre établi qui n'est toujours pas conforme au Droit. Certains de nos enseignants parajuristes pourraient être amenés à quitter l'enseignement, soit par sanction, soit par nécessité même de l'activité de parajuristes. La réaction des différents corps constitués est certainement à prévoir. Pour pérenniser notre projet, nous sommes condamnés à trouver un cadre juridique pour l'activité de parajuristes. Il est certainement prématuré de dégager une formule achevée. Mais la réflexion doit être immédiatement engagée.

Sadel Ndiaye
Avocat à la Cour - Dakar/Sénégal

Réflexions personnelles sur des difficultés que rencontrent les populations rurales au Togo

par

Dzahini Abotsi

Compte tenu de la complexité et de la multiplicité des difficultés que les populations rurales elles-mêmes rencontrent, il serait fastidieux de les cataloguer toutes ici. Cependant, nous faisons mention de quelques-unes qui se posent à elles avec une acuité toute particulière et auxquelles nous pensons que les juristes pourraient les aider à surmonter:

- Problèmes agro-fonciers;
- Structures garantissant la production des paysans: en cas de sinistres; la commercialisation en cas de production abondante.

Problèmes agro-fonciers

La disponibilité des terres reste posée dans certaines de nos zones d'action, même si à l'échelle de la sous-préfecture d'Agou, les terres cultivables riches ou relativement riches ne font pas défaut. L'insuffisance des terres cultivables est liée non seulement aux effets naturels, à savoir les montagnes, mais aussi et surtout socio-économiques.

Ceux qui sont dans les plaines et à qui la disponibilité des terres cultivables ne fait pas défaut, ne facilitent pas aux démunis la mise en valeur de ces terres, malgré l'établissement des contrats types de bail et de

métayage garantissant les intérêts réciproques des parties contractantes.

Certains propriétaires terriens, en cédant leurs terres sur contrat, bien sûr, aux paysans organisés en groupements de producteurs agricoles, les leur retirent par jalousie et par envie après 2 à 3 années d'exploitation sans que le délai soit expiré, car ces genres de contrats de type traditionnel n'ont pas fait l'objet de signature notariale.

Les charges des travaux de dessouchage ou de défrichement ne pouvant pas être amorties en l'espace de 2 à 3 ans, ces paysans se retrouvent de nouveau, non seulement sans terres, mais endettés plus qu'avant.

D'autres, toujours dans les mêmes perspectives de jalousie et d'envie modifient unilatéralement les clauses du contrat à leur seul profit. Dans le cas où la seconde partie contractante, c'est-à-dire le paysan qui exploite la terre, voit qu'elles sont exorbitantes, il se trouve dans la triste obligation de quitter les terres.

Structures garantissant la production

- *En cas de sinistres*

Les paysans de nos villages et de nos fermes sont souvent victimes de graves sinistres: les feux de brousse, les incendies et les inondations qui ravagent leurs champs, leurs greniers, leur habitation quand bien même des dispositions sont prises pour les prévenir.

Dans ce domaine, même s'il existe des structures pour dédommager les victimes, elles ne sont pas facilement accessibles.

- *Commercialisation des produits en cas de production abondante*

Les budgets d'exploitation agricole nous montrent chaque année que les charges de production, c'est-à-dire les charges spécifiques et les charges réelles de structure, deviennent de plus en plus lourdes et qu'il est difficile d'arriver à un revenu agricole net. Malheureusement, en cas d'abondance, et compte tenu de l'instabilité des prix des produits vivriers sur le marché, le paysan n'arrive pas à dégager une marge bénéficiaire sécurisante. A ce niveau, se trouve une problématique, du fait que nous encourageons dans nos pays une grande production pour l'autosuffisance alimentaire et nous ne pourrions pas non plus contingenter nos productions pour garantir un prix fixe de vente des produits agricoles.

Voilà quelques unes des difficultés mentionnées et auxquelles les populations rurales se heurtent.

Rapport final du Groupe I

Identification des problèmes socio-juridiques en milieu rural

Pour identifier les problèmes juridiques qui se posent en milieu rural, l'enquête est la méthode la plus appropriée. Elle permet une connaissance approfondie du milieu dont les acteurs privilégiés sont les populations rurales. Cependant, à partir des expériences déjà tentées, on peut identifier deux grands types de problèmes. Ce sont:

- les problèmes de réceptivité du droit moderne;
- les difficultés d'accès au droit moderne.

I. Les problèmes de réceptivité du droit moderne

Le milieu rural se caractérise, même dans les pays à législation unifiée, par l'existence de deux droits. Le droit traditionnel et le droit moderne. Ce dualisme juridique pose le problème de la réceptivité du droit étatique et de son effectivité. Les problèmes de réceptivité concernent notamment le statut personnel et le régime foncier.

A. *Le statut personnel*

S'agissant du statut personnel, le droit coutumier résiste au droit moderne, aussi bien dans les systèmes juridiques unifiés, que dans les systèmes juridiques dualistes.

B. *Le régime foncier*

En général, le statut de la terre continue d'être régi en milieu rural par la coutume. Par les tentatives de réforme et de codification foncières, l'Etat a introduit des procédures nouvelles telles que l'immatriculation et l'expropriation pour cause d'utilité publique, souvent inconnues des populations.

II. Les difficultés d'accès du monde rural au droit moderne

L'accès à la justice est entravée par de nombreux obstacles liés aussi bien à la complexité du système judiciaire qu'à son fonctionnement.

A. *Obstacles liés à la complexité du système judiciaire*

Le droit moderne est formulé par écrit, dans une langue étrangère aux populations rurales largement analphabètes. Il leur est donc difficile d'accéder au droit et à la justice moderne, du moins dans les mêmes conditions d'égalité que les citoyens lettrés.

La technicité du droit, la complexité de la terminologie juridique et l'ignorance de la procédure judiciaire déroutent particulièrement le non initié. Il en résulte que le système juridique moderne est inaccessible aux populations rurales.

Les frais de justice prohibitifs dissuadent les populations rurales d'ester en justice.

B. *Obstacles liés au fonctionnement du système judiciaire*

La plupart des tribunaux et des cabinets d'avocats sont concentrés dans les zones urbaines. Cette situation marginalise les populations rurales de la vie juridique effective.

Certaines pratiques de corruption parfois observables dans le milieu judiciaire provoquent une crise de confiance des populations rurales à l'égard de la justice.

La complexité et les lenteurs de la procédure constituent également des obstacles majeurs à l'accès à la justice.

Certains textes de loi ne sont pas publiés ou alors le sont avec un grand retard, ce qui a pour conséquence une mauvaise diffusion de l'information juridique.

Rapport final du Groupe II

Profil et formation du parajuriste

Avant de commencer leurs travaux, les membres du groupe II se sont présentés; le Président a ensuite rappelé le thème: «Profil et formation du parajuriste en milieu rural».

Afin de guider le groupe dans ses discussions, les délégués sénégalais ont donné une idée du parajuriste au Sénégal.

Deux axes de discussion ont été retenus, l'un portant sur le *profil* et l'autre sur la *formation*.

A. Du profil du parajuriste

A la lumière des débats qui se sont révélés fructueux, le profil du parajuriste tient en 3 points:

- rôle du parajuriste
- désignation du parajuriste
- rapports du parajuriste avec l'Administration.

1) *Rôle du parajuriste*

La mission du parajuriste consiste à traduire le langage juridique et à servir de ce fait comme agent d'information juridique, conseiller juridique et, au besoin, comme défenseur des populations rurales, là où la législation le permet.

Le parajuriste est une personne de bonne moralité, bénévole ou volontaire, choisie parmi les villageois, les agents des structures d'encadrement (instituteurs, moniteurs ou monitrices rurales, etc...), les étudiants, les fonctionnaires retraités, etc...

Ce choix tient compte du fait que le parajuriste doit résider au sein de la communauté rurale.

Le parajuriste doit parler la langue de la Communauté rural dans laquelle il est appelé à servir.

2) *Désignation du parajuriste*

Le parajuriste doit jouir de la confiance du monde rural et être désigné par celui-ci ou, éventuellement, par la structure de rattachement, avec l'assentiment du monde rural.

Pour bénéficier d'une protection dans le cadre de ses activités ici définies, le parajuriste doit relever d'une structure de rattachement qui sera de préférence une ONG.

3) *Rapports du para juriste avec l'Administration*

Le parajuriste mène ses activités dans le cadre et le respect de la législation en vigueur. Le soutien des autorités est nécessaire à la réalisation des objectifs des services parajuridiques et à la pérennité du projet.

B. De la formation du parajuriste

S'agissant de la formation du parajuriste, elle se résume également en 3 points: le niveau requis, le contenu, la structure de formation.

1) *Du niveau*

Le parajuriste doit avoir des aptitudes à comprendre, apprécier et traduire les textes des lois au monde rural.

2) *Du contenu*

La formation du parajuriste doit être pluri-disciplinaire et simplifiée; son contenu, déterminé à l'avance, devra prendre en compte autant que possible les aspects du droit coutumier.

L'enseignement sera dispensé sous forme de séminaires portant sur les problèmes pratiques du monde rural. Il aura lieu de préférence pendant la période des vacances scolaires et universitaires. Des autorisations administratives couvrant les périodes d'absence doivent être obtenues.

3) *De la structure de formation*

L'organe de rattachement se chargera de la mise sur pied de la structure de formation. Celle-ci fera appel à des praticiens (magistrats, avocats, notaires, administrateurs...) et à des théoriciens (enseignants, chercheurs, étudiants...).

En égard au caractère pluri-disciplinaire de la formation, il peut être fait appel au concours d'autres spécialistes, tels des sociologues, des historiens, etc...

Recommandations finales

Du 9 au 13 février 1987 s'est tenu à Lomé-Agouéve (République du Togo) un séminaire organisé conjointement par la Commission internationale de juristes (CIJ) et la Fédération des ONG au Togo (FONGTO) sur «les services juridiques en milieu rural», regroupant des ONG de développement, des sociologues et des juristes du Bénin, du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo.

Considérant que l'écrasante majorité des populations africaines vivent en milieu rural, et qu'elles jouent un rôle déterminant dans les économies nationales;

Considérant que les impératifs du développement commandent la prise en compte des préoccupations de ces populations dans tous les domaines;

Considérant d'une part que l'inadéquation des législations nationales avec les réalités du monde rural, et d'autre part que les droits reconnus sont, dans la plupart des cas, insuffisamment exercés en milieu rural;

Considérant que l'ignorance par la majorité des citoyens des mesures législatives promulguées constitue un des dangers qui guette toute législation;

Considérant l'engagement pris par les Etats membres de l'OUA dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples d'accorder désormais une attention particulière au droit au développement;

Considérant que les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels, tant dans leur conception que dans leur universalité;

Considérant que le passage des paysans d'éternels assistés en véritables agents du développement appelle leur participation effective et consciente dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des lois;

Considérant que le droit doit descendre au niveau des masses rurales pour faire monter le droit des populations rurales aux institutions étatiques;

Considérant l'absence de spécialistes de droit en milieu rural;

Considérant l'expérience concluante des services parajuridiques en milieu rural dans un certain nombre d'Etats africains, tels que le Kenya, le Sénégal, la Tanzanie, le Zimbabwe;

Recommande

- 1) La mise sur pied dans tous les Etats africains de Comités nationaux non-gouvernementaux de services juridiques pour le développement en milieu rural; les programmes de prestation de ces services doivent être initiés à partir de projets pilotes fondés sur une étude du milieu et de la communauté concernés et comprenant l'organisation de sessions de formation de parajuristes avec le concours actif des professionnels du droit et de toutes les bonnes volontés.
- 2) L'introduction du droit rural dans les programmes d'enseignement universitaire;
- 3) La mobilisation dans chaque Etat des ressources nécessaires à la prestation de ces services; l'acceptation de financements provenant de personnes morales publiques ou privées, ou de personnes physiques, ne doit impliquer en aucune façon un quelconque empiètement sur l'indépendance des services parajuridiques.
- 4) L'utilisation de tous les moyens de communication modernes et traditionnels pour la diffusion de l'information juridique de manière simple et pratique.
- 5) La mise en œuvre par chaque Comité national non-gouvernemental de la forme d'organisation la mieux adaptée aux réalités nationales et aux besoins des populations rurales.
- 6) L'évaluation périodique des services juridiques en milieu rural par l'organisation de séminaires.

Appel de Lomé

Les participants au Séminaire organisé conjointement par la Commission internationale de juristes (CIJ) et la Fédération des Organisations non gouvernementales au Togo (FONGTO) sur «les services juridiques en milieu rural» regroupant des organisations non gouvernementales de développement, des sociologues et des juristes du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo;

Considérant que l'écrasante majorité des populations africaines vivent en milieu rural, et qu'elles jouent un rôle déterminant dans les économies nationales;

Considérant que les impératifs du développement commandent la prise en compte des préoccupations de ces populations dans tous les domaines;

Considérant l'engagement pris par les Etats membres de l'OUA dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples d'accorder désormais une attention particulière au droit au développement;

Considérant que les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels, tant dans leur conception que dans leur universalité;

Considérant que le droit doit descendre au niveau des masses rurales pour faire monter le droit des populations rurales aux institutions étatiques;

Considérant la quasi inexistence de spécialistes du droit en milieu rural et la nécessité d'une information et d'une formation en la matière;

Considérant l'intérêt grandissant des autorités publiques et des organisations non gouvernementales pour la création de services parajuridiques en milieu rural;

Consicents de l'effort déjà réalisé devant l'immensité des tâches à accomplir;

Lancent un vibrant appel

- 1) A tous les Chefs d'Etat et de Gouvernement africains pour un soutien résolu à toute initiative nationale visant à implanter des projets de services parajuridiques en milieu rural;
- 2) A tous les professionnels du droit et à toutes les bonnes volontés pour un concours actif en vue de la formation et de l'encadrement des parajuristes;
- 3) A toutes les organisations non gouvernementales concernées pour une contribution à l'implantation et au développement des services parajuridiques en milieu rural.

*Fait à Lomé - Agoenyive
le 13 février 1987*

Motion de remerciements au Président de la République, au Gouvernement et au Peuple Togolais

Les participants au Séminaire organisé, conjointement par la Commission internationale de juristes (CIJ) et la Fédération des Organisations non-gouvernementales au Togo (FONGTO) sur «les services juridiques en milieu rural», du 9 au 13 février 1987 à Lomé – Agouéve (Togo).

Très sensibles à la sollicitude permanente, aux encouragements réitérés et au soutien appréciable que le Président Fondateur du Rassemblement du Peuple Togolais, Président de la République Togolaise, Son Excellence le Général Gnassingbe Eyadema n'a cessé de leur témoigner durant tout leur séjour au Togo;

Considérant l'intérêt tout particulier qu'il porte aux masses rurales et les nombreuses mesures concrètes prises en leur faveur, notamment l'exonération d'impôt depuis bientôt 20 ans;

Notant avec satisfaction sa totale adhésion à l'initiative des «services juridiques en milieu rural» en tant que facteur de développement et d'amélioration des conditions de vie des masses paysannes,

Remercient bien vivement

Le Président de la République, le Gouvernement et le Peuple Togolais, pour la chaleur de leur accueil et leur généreuse hospitalité.

*Fait à Lomé, le 13 février 1987
Le séminaire*

Liste des participants

<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Adresse</i>
BÉNIN		
M. Germain Adingni	Enseignant en Droit	Faculté des Sciences juridiques B.P. 1287, Cotonou
M. Saïdou Agbantou	Avocat	B.P. 1950, Cotonou
M. Lazare Crinot	Enseignant en Droit	Faculté des Sciences juridiques B.P. 1287, Cotonou
M. Robert Dossou	Avocat, Doyen Fac. des Sciences juridiques et économiques	B.P. 1204, Cotonou
M. Etienne Hougni	Etudiant en Droit	B.P. 03-1645, Cotonou
M. Dorothé Sossa	Avocat	B.P. 1204, Cotonou
M. Conceptia Ouinsou	Professeur agrégé en Droit	B.P. 1287, Cotonou
M. Antoine Toffon	Animateur rural	Carder Atlantique Cotonou
M. Abraham Zinzindohoue	Enseignant en Droit	Faculté des Sciences juridiques B.P. 1287, Cotonou
BURKINA-FASO		
M. Hubert H. Billa	Représentant	Plan de Parrainage Int'l Par délégation du Bureau de suivi des ONG (BSONG) B.P. 1184, Ouagadougou
M. Hubert Ouedraogo	Assistant	Ecole supérieure de Droit B.P. 7021, Ouagadougou

M. Frédéric Pacéré Titinga	Avocat	B.P. 273, Ouagadougou
M. Yarga Larba	Assistant	Ecole supérieure de Droit B.P. 7021, Ouagadougou

MALI

M. Saidou Mody Barry	Représentant	Comité de coordination des actions des ONG au Mali B.P. 1721, Bamako
M. Ousmane A. Bocoum	Avocat	B.P. 1823, Bamako
M. Djibonding Dembele	Professeur de Droit	E.N.A. B.P. 276, Bamako
M. Demba Diallo	Avocat Bâtonnier de l'Ordre	B.P. 367, Bamako
M. Amadou Ndiaye	Professeur de Droit Directeur général	E.N.A. B.P. 276, Bamako
M. Moustapha Soumare	Secrétaire général adjoint	AMADE B.P. 2646, Bamako

NIGER

M. Thomas Bedenbecker	Directeur du BALD	B.P. 11580, Niamey
M. Ibrahima Khalil Diallo	Enseignant, Fac. Droit	B.P. 11234, Niamey
M. Djibo Maiga	Chef du Département de Droit	Faculté des Sciences éco. et juridiques B.P. 12442, Niamey
M. Gerard Seydou Dadi		s/c Maïdagi Dakao B.P. 542, Niamey
M. Amadou Tankoano	Professeur de Droit et Doyen	Faculté des Sciences éco. et juridiques B.P. 12442, Niamey

SÉNÉGAL

M. Malamine Kourouma	Assistant	Faculté de Droit Université de Dakar
Mlle Fatim Ndiaye	Coordinatrice de Projet	RADI B.P. 12085, Dakar
M. Sadel Ndiaye	Avocat	109 bis rue Carnot B.P. 3762, Dakar

TOGO

M. Dzahini Abotsi	Directeur	CFAE B.P. 28, Agou Gare
M. Djovi Gally	Avocat	30 rue Kamina, Lomé
M. Gahoun Hegbor	Avocat	B.P. 6157, Lomé
M. Kokou Koffigoh	Avocat	B.P. 2302, Lomé
M. Apaloo Kokougan	Représentant ADEP	ADEP B.P. 3091, Lomé
M. Assane Kombath	Directeur	MFRT Savanes B.P. 40, Dapaong
M. Gnongbo Tchiro A. Nabiya	Ingénieur agronome	OIC B.P. 106, Notse
M. Ayivi Kwassi	Directeur	Car Danyi B.P. 25, Kpalime
M. G. Tchedre-San	Directeur	MFRT Centre de formation B.P. 115, Sokode
M. Michel Ahouandjinou	Représentant CETA	B.P. 2268, Lomé

EXPERTS

Mme M.F. Goffri-Lawson	Avocat	08 B.P. 203, Abidjan 08 Côte d'Ivoire
M. Tshikuku Kabeya	Directeur	IPD/AC B.P. 4078, Douala Cameroun
M. Hyacinthe Sarassoro	Directeur	CIREJ B.P. 3811, Abidjan 01 Côte d'Ivoire
M. Mamadou Moustapha Thioune	Chercheur	UNRISD s/c PNUD B.P. 154, Dakar Sénégal

OBSERVATEURS

M. Richard A. Joseph	Directeur de Programmes	Fondation Ford B.P. 1555, Dakar Sénégal]
M. Bodjona Tabati	Directeur régional MFR	B.P. 289, Atakpame Togo

ORGANISATEURS

M. Adama Dieng	Conseiller juridique	CIJ B.P. 120, 1224 Chêne-Bougeries/GE Suisse
Mme Bineta Diop	Secrétaire	CIJ, Genève
M. Edu Kokou Raven	Coordinateur	CONGAT/ICB B.P. 1857, Lomé Togo

MEMBRES DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

Président

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

Professeur de droit, Vénézuéla; ancien président de la Commission inter-américaine des droits de l'homme

Vice-présidents

ALPHONSE BONI

Mrs TAI-YOUNG LEE

DON JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ

Président de la Cour suprême de Côte-d'Ivoire

Avocate; directrice, Korean Legal Aid Centre for Family Relations

Professeur de droit; président de la Commission espagnole pour la justice et la paix, Espagne

Membres du Comité exécutif

WILLIAM J. BUTLER (Président)

ALFREDO ETCHEBERRY

P.J.G. KAPTEYN

RUDOLF MACHACEK

FALI S. NARIMAN

CHRISTIAN TOMUSCHAT

AMOS WAKO

Avocat au barreau de New York, Etats-Unis

Avocat; professeur de droit, Chili

Membre du Conseil d'Etat; ancien professeur de droit international

Membre de la Cour constitutionnelle, Autriche

Avocat, ancien Solicitor Général de l'Inde

Professeur de Droit public, Université de Bonn

Avocat, Kenya; secrétaire général de l'Union inter-africaine des avocats; membre du Comité des droits de l'homme

Membres de la Commission

BADRIA AL-AWADHI

RAUL F. CARDENAS

HAIM H. COHN

ROBERTO CONCEPCION

AUGUSTO CONTE-MACDONELL

TASLIM OLAWALE ELIAS

Doyen de la Faculté de Droit, Université de Koweït

Avocat; professeur de droit criminel, Mexique

Membre de la Cour suprême d'Israël; ancien ministre de la justice

Ancien président de la Cour suprême des Philippines

Avocat, membre du Parlement, Argentine

Juge à la Cour internationale de justice; ancien président de la Cour suprême du Nigéria

Ancien membre de la Cour suprême du Pérou

Ancien lord chancelier du Royaume-Uni

Président de la Cour suprême des Bahamas

Professeur de droit à Montréal, Canada; ancien directeur de la Division des droits de l'homme

Ambassadeur; ancien ministre d'Etat, France

Juge à la Cour fédérale d'Australie

Juge à la Cour suprême, Ile Maurice; membre du Comité des droits de l'homme

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Irlande

Avocat à la Haute Cour, Tanzanie

Juge à la Cour internationale de Justice; ancien président de la Cour suprême du Sénégal; ancien président de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies

Directeur de la législation, Ministère de la justice, Cameroun

Député à l'Assemblée nationale, Vietnam

Professeur de droit; membre de la Commission européenne des droits de l'homme, Norvège

Ancien ombudsman, Nouvelle-Zélande

Lord Président de la Cour fédérale de Malaisie

Ombudsman, Fidji

Avocat; professeur de droit; ancien juge de la Cour suprême, Thaïlande

Avocat, Indonésie

GUILLERMO FIGALLO

LORD GARDINER

P. TELFORD GEORGES

JOHN P. HUMPHREY

LOUIS JOXE

MICHAEL D. KIRBY

RAJSOOMER LALLAH

SEAN MACBRIDE

J.R.W.S. MAWALLA

KEBA MBAYE

FRANÇOIS-XAVIER MBOUYOM

NGO BA THANH

TORKEL OPSAHL

SIR GUY POWLES

TUN MOHAMED SUFFIAN

SIR MOTI TIKARAM

CHITTI TINGSABADH

J. THIAM HIEN YAP

MEMBRES HONORAIRES

Sir ADETOKUNBO A. ADEMOLA, Nigéria

ARTURO A. ALAFRIZ, Philippines

DUDLEY B. BONSAI, Etats-Unis

ELI WHITNEY DEBEVOISE,

Etats-Unis

PER FEDERSPIEL, Danemark

T.S. FERNANDO, Sri Lanka

W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Belgique

HANS HEINRICH JESCHECK, République fédérale d'Allemagne

JEAN FLAVIEN LALIVE, Suisse

NORMAN S. MARSH, Royaume-Uni

JOSE T. NABUCO, Brésil

LUIS NEGRON FERNANDEZ, Porto-Rico

Lord SHAWCROSS, Royaume-Uni

EDWARD ST. JOHN, Australie

SECRETAIRE GENERAL

NIALL MACDERMOT